

**ANÁLISIS DEL COMPONENTE EDUCATIVO DEL PROGRAMA FAMILIAS EN  
ACCIÓN CON RESPECTO A LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA  
EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA: ESTUDIO DE CASO ZIPAQUIRÁ 2006-2010**

**DAVID CAMILO OVALLES CORTÉS**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

**BOGOTÁ D.C., 2014**

“Análisis del componente educativo del Programa Familias en Acción con respecto a la garantía del derecho a la educación básica y media: estudio de caso Zipaquirá 2006-2010”

Trabajo de Grado

Presentado como requisito para optar al título de

Político

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

David Camilo Ovalles Cortés

Dirigido por:

Andrés Eduardo Echeverría Ramírez

Semestre I, 2014

## **AGRADECIMIENTOS**

En esta etapa que culmina quiero agradecer principalmente a mis padres, quienes con su ejemplo, sacrificio, dedicación y esfuerzo han contribuido enormemente a mi formación, tanto personal como académica. A ellos gracias por su paciencia y comprensión y, principalmente, por ser mis modelos a seguir en todo aspecto. Quiero agradecer a mi hermano, quien a lo largo de los años con sus consejos y, especialmente, brindándome su amistad incondicional, me ha ayudado a ser una mejor persona y a enfrentar y disfrutar las diferentes etapas por las que hemos pasado. Finalmente me gustaría agradecer a mi director de trabajo de grado por su gran apoyo en todo el proceso de elaboración de este documento.

A todos ustedes gracias por ayudarme a culminar esta importante etapa de mi vida.

## RESUMEN

*El objetivo principal de este documento es realizar un análisis sobre el componente educativo del Programa Familias en Acción, para establecer si el subsidio condicionado brindado por dicho programa contribuye a garantizar el derecho a la educación básica y media. Con dicho fin, se tomará como estudio de caso el municipio de Zipaquirá, Cundinamarca en el periodo comprendido entre 2006 y 2010. De este modo se analizará y explicará por qué se considera que el componente educativo del PFA ha influido de una forma parcial e incompleta a la garantía del derecho a la educación. Lo anterior, teniendo en cuenta la definición de educación y los componentes del núcleo esencial de este derecho, sumado a la exposición de las etapas de la política pública, su definición y la reconstrucción del proceso vivido por el programa en cuestión.*

**Palabras clave:**

*Programa Familias en Acción, derecho a la educación, política pública*

## ABSTRACT

*The main objective of this paper is to analyze the educational component of the Programa Familias en Acción, to establish if the conditional grant provided by the program contributes to guarantee the right to education. For that purpose, it will be taken, as a case study, the town of Zipaquirá, Cundinamarca in the period between 2006 and 2010. In this respect, it will be analyzed and explained why it is considered that the educational component of the PFA has influenced partially and incompletely the guarantee of the right to education. This, taking into account the definition of education and the essential core components of this right, coupled with the exposition of the stages of public policy, its definition and the reconstruction of the process experienced by the program mentioned.*

**Palabras clave:**

*Programa Familias en Acción, right to education, public policy*

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
1. POLÍTICA PÚBLICA, CAPITAL HUMANO Y DERECHO A LA EDUCACIÓN	12
2. PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN Y LA PERSPECTIVA DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	22
2.1 PFA como política pública	22
2.2 El proceso del PFA	29
2.3 Educación en Zipaquirá, consideraciones sobre sobre logros y limitaciones del PFA	40
3. CONCLUSIONES	49
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

## LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Gráficas: Elementos constitutivos del núcleo esencial del derecho a la educación y Obligaciones de garantía y respeto por parte del Estado.
- Anexo 2. Gráfica: Estructura Institucional Zipaquirá 2002-2009.
- Anexo 3. Gráfica: Matrícula según nivel educativo Zipaquirá 2002-2010.
- Anexo 4. Gráfica: Población por rangos de edad Zipaquirá 2002-2010.
- Anexo 5. Gráfica: Tasa de cobertura neta por nivel educativo Zipaquirá 2002-2010.
- Anexo 6. Gráfica: Tasa de deserción escolar por nivel educativo Zipaquirá 2002-2009.
- Anexo 7. Gráfica: Tasa de repitencia por nivel educativo Zipaquirá 2002-2009.
- Anexo 8. Gráfica: Tasas de extraedad Zipaquirá 2002-2010.
- Anexo 9. Gráfica: Docentes por nivel de formación Zipaquirá 2002-2009.

## LISTA DE SIGLAS

<b>APASCI</b>	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CDESC</b>	Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales
<b>CIJUS</b>	Centro de Investigaciones Sociojurídicas
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Social y Económica
<b>DAPR</b>	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>DPS</b>	Departamento para la Prosperidad Social
<b>ESOCEC</b>	Estudios Sociales y Económicos
<b>FIP</b>	Fondo de Inversión para la Paz
<b>LP</b>	Línea de Pobreza
<b>MEN</b>	Ministerio de Educación Nacional
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>PAB</b>	Plan de Atención Básica
<b>PFA</b>	Programa Familias en Acción
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PIDESC</b>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>RAS</b>	Red de Apoyo Social
<b>SISBEN</b>	Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios
<b>TMC</b>	Transferencias Monetarias Condicionadas

## INTRODUCCIÓN

Este documento tiene como objetivo principal analizar el componente educativo del Programa Familias en Acción (PFA), para establecer si el subsidio condicionado brindado por dicho programa contribuye a garantizar el derecho a la educación básica y media. Con dicho fin, se tomará como estudio de caso el municipio de Zipaquirá, Cundinamarca en el periodo comprendido entre el 2006 y el 2010.

El PFA fue formulado en el gobierno de Andrés Pastrana como respuesta a la complicada situación de pobreza, en parte generada por la crisis económica, que afrontó Colombia a finales de la década del noventa. En este sentido, los altos índices de pobreza que presentaba el país y sus consecuencias sociales como la desnutrición, los bajos niveles de escolaridad y de empleo, entre otros, llevaron al gobierno nacional a reformular la intervención estatal y tratar esta situación con mecanismos de asistencia social. Fue así como en el año 2000 se creó la Red de Apoyo Social (RAS) conformada por tres programas: Empleo en Acción, Jóvenes en Acción y Familias en Acción. (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2008, pág. 1)

Para realizar un análisis del componente educativo del programa anteriormente mencionado, en primera instancia, se desarrollará un marco conceptual que guiará la investigación. Dicho marco se compondrá, primero, de una definición de política pública, la cual será tomada del texto Hacia una nueva definición del concepto “política pública”, de Raúl Velásquez Gavilanes. Posteriormente, se explicarán los puntos de observación que se utilizarán para estudiar el PFA.

Lo anterior permitirá tener claridad en los pasos que se van a seguir y los aspectos que se van a tener en cuenta del PFA. En este orden de ideas, se expondrán las etapas del policy cycle formuladas por Charles Jones, las cuales son: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación. (Roth 2002, págs. 49-51)

En seguida, para profundizar en el estudio el PFA, el marco conceptual será complementado con los planteamientos de Alejo Vargas expuestos en el capítulo titulado Reflexiones Acerca del Análisis de Políticas Públicas. En dicho capítulo el autor propone la



perspectiva del análisis de dichas políticas, donde se dan una serie de pasos y puntos de observación para estudiarlas. Los planteamientos del autor mencionado servirán como complemento del policy cycle de Charles Jones.

Es necesario aclarar que el estudio que se realizará sobre el PFA comprende dos variables. La primera, tiene que ver con el análisis de políticas públicas, en este caso el programa en cuestión; la segunda variable se encuentra relacionada con el derecho a la educación. En este sentido, se estudiará si el PFA contribuye a la garantía del derecho mencionado en los niveles de básica y media.

Vale la pena resaltar que uno de los objetivos del PFA es acumular capital humano, (DNP 2008, pág. 2) lo cual está íntimamente ligado al derecho a la educación. Es por lo anterior que se hace necesario tener claridad conceptual sobre términos tales como educación, capital humano, núcleo esencial del derecho a la educación, entre otros, para así evitar ambigüedades y poder cumplir con el objetivo de este trabajo.

Teniendo en cuenta lo anterior se tomarán como referentes el texto El Derecho a la Educación de Antonio Pinilla Pacheco y algunos documentos elaborados por el Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Lo anterior permitirá entender los elementos básicos que deben ser tenidos en cuenta para garantizar el derecho a la educación, sirviendo así como puntos de observación para cumplir con el objetivo propuesto en este trabajo.

Acto seguido se expondrán los indicadores de la educación en Zipaquirá durante los años 2006 a 2010, los cuales serán tomados del documento Educación, ¿Qué Dicen los Indicadores? Entidad Territorial: Municipio de Zipaquirá. Así, serán presentados los datos y las cifras en cuanto a la organización del sector educativo del municipio, el acceso y la cobertura de la educación, la permanencia y tránsito de los estudiantes, los docentes, entre otros. Estos indicadores darán cuenta del estado y evolución de la educación básica y media en dicha entidad territorial, lo cual permitirá analizar si durante el periodo estudiado se cumplió con los elementos del núcleo esencial del derecho a la educación.

La exposición de las cifras sobre la educación en Zipaquirá, sumado al análisis que se realizará del PFA, permitirá identificar algunas de las falencias y logros que ha alcanzado este programa. Esto servirá para estudiar si el componente educativo del PFA ha

contribuido a la garantía del derecho a la educación básica y media en el municipio mencionado.

Los objetivos anteriores dan cuenta de una investigación de tipo cualitativo, que busca explicar la relación del PFA con la garantía del derecho a la educación. De esta manera, se busca responder al siguiente interrogante ¿Cómo el componente educativo del Programa Familias en Acción ha contribuido a la garantía del derecho a la educación básica y media en el municipio de Zipaquirá durante el periodo comprendido entre 2006 y el 2010?

Considerando que la plena garantía del derecho a la educación es un objetivo difícil de alcanzar para países en vía de desarrollo, se plantea la siguiente respuesta a la pregunta formulada: el componente educativo del Programa Familias en Acción ha contribuido de una forma parcial e incompleta a la garantía del derecho a la educación básica y media. Lo anterior se debe a que el subsidio condicionado otorgado por el programa sólo tiene en cuenta el aspecto monetario, que sí bien ayuda a financiar parcialmente la educación, se centra solamente en la demanda de este derecho, dejando de lado la oferta y varios de los elementos del núcleo esencial de la educación.

De acuerdo al proyecto planteado para la realización de este estudio, el objetivo general es analizar el componente educativo del PFA con respecto a la garantía del derecho a la educación básica y media, durante el 2007 y el 2011 en Zipaquirá. Con el ánimo de alcanzar el objetivo mencionado se recolectó información secundaria acerca del programa y del estado de la educación en el municipio mencionado. Teniendo en cuenta dicha información, especialmente la referente a los indicadores de educación en Zipaquirá, los años que serán tomados en el desarrollo de este documento serán del 2006 al 2010.

Así mismo, en el transcurso de la investigación el orden de los objetivos específicos, aunque guardan una estrecha relación con los planteados en el proyecto, fue modificado y fueron complementados, con el fin de darle un orden lógico al documento y realizar un estudio más completo. En este sentido, el primero de ellos será la realización de un marco conceptual que permita, primero tener claridad sobre los conceptos y evitar ambigüedades y; segundo, simplificar, organizar la información y guiar el análisis del PFA. Esto en concordancia con el objetivo planteado en el proyecto de efectuar una reconstrucción lógica

del Programa Familias en Acción, bajo los planteamientos del profesor Raúl Velásquez en cuanto a políticas públicas.

El segundo objetivo específico, de acuerdo al proyecto, consistía en describir el Programa Familias en Acción en cuanto a su formulación e implementación. En este objetivo, en primera instancia, se retomarán los planteamientos de Velásquez en cuanto a políticas públicas y, posteriormente, será complementado con los parámetros establecidos en el marco conceptual, especialmente los referentes a la perspectiva del análisis de política pública; se realizará un estudio que abarque, desde los factores que incidieron en su gestación, pasando por la formulación y ejecución, para llegar posteriormente a la evaluación.

Finalmente, el tercer objetivo del este escrito, analizar el componente educativo del Programa Familias en Acción según los argumentos del profesor Pinilla, en cuanto a los elementos del núcleo esencial para la educación, se guiará también siguiendo los planteamientos de Alejo Vargas. Dicho autor propone realizar un ejercicio analítico del PFA, partiendo de la información suministrada por la reconstrucción del proceso vivido por la política pública. (Vargas 1999, pág. 105)

## 1. POLÍTICA PÚBLICA, CAPITAL HUMANO Y DERECHO A LA EDUCACIÓN

Para cumplir con el objetivo planteado en este documento es necesario tener claridad conceptual sobre los términos que serán usados, esto con el fin de evitar ambigüedades y desarrollar de una manera clara los planteamientos propuestos.

En este orden de ideas, el PFA es una política pública que busca, mediante transferencias monetarias condicionadas (TMC)<sup>1</sup>, incentivar la formación de capital humano a través de dos componentes, el educativo y el alimentario. Esta política fue implementada bajo el gobierno de Andrés Pastrana y, en principio, iba dirigida a los pueblos con menos de cien mil habitantes (DNP 2008, pág. 2). En este documento se estudiará el componente educativo, específicamente se analizará si dicho componente influye en la garantía del derecho a la educación. Sin embargo, para entender de una manera más adecuada el PFA, a continuación se tomará como guía el texto Hacia una nueva definición del concepto “política pública” de Raúl Velásquez. En este trabajo se entenderá que:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velásquez 2009, pág. 156)

Así, si el PFA cumple con las características mencionadas por el autor puede ser considerado como una política pública, como se afirma en este escrito. Sin embargo, este tema será tratado posteriormente en el capítulo dedicado al análisis del PFA. Se procede entonces a exponer los puntos de observación que guiarán el estudio del componente educativo del PFA. Para este fin, primero, se expondrán las etapas del policy cycle formuladas por Charles Jones.

Antes de exponer las etapas mencionadas es pertinente aclarar que éstas se realizan con fines analíticos, para organizar y simplificar el análisis que se desarrollará, ya que

---

<sup>1</sup> Las TMC, siguiendo los planteamientos de Princhett (2005) citado por la Unión Temporal Econometría – Sei (2012, pág. 6) “[...] forman parte de una generación de políticas sociales denominadas ‘social safety nets’ (redes de protección social), que procuran minimizar la pobreza o mitigar riesgos de choques transitorios adversos”.

El concepto de política pública y las políticas públicas son fenómenos complejos; sus elementos están interrelacionados y su agregación genera una realidad que va más allá de la simple sumatoria de sus partes. La frase que Morin cita de Pascal es muy ilustrativa aquí: “No puedo concebir el todo sin concebir a la partes y no puedo concebir las partes sin concebir al todo”. (Velásquez 2009, pág. 159)

Teniendo clara esta precisión se expondrán las etapas del policy cycle (identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación). Las cuales, posteriormente, serán complementadas con los planteamientos, en cuanto a análisis de políticas públicas, de Alejo Vargas.

Charles Jones divide el ciclo de la política pública en cinco momentos, el primero de ellos es la identificación de un problema. En este punto los actores políticos y sociales buscan inscribir en la agenda del sistema político una situación que han percibido como problemática. Posteriormente, se plantean una o varias soluciones a dicha situación, etapa conocida como formulación de soluciones. En la tercera fase, las autoridades competentes, en el caso colombiano las ramas ejecutiva y legislativa, habiendo examinado las posibles soluciones al problema planteado, toman una decisión respecto a la respuesta que se la va a dar al mismo. Posteriormente, en cuanto a la implementación, las autoridades competentes traducen la decisión tomada en acciones concretas para, en términos de Velásquez, solucionar o prevenir la situación definida como problemática. Finalmente, los actores políticos evalúan la implementación, resultados e impactos de la respuesta dada al problema; esto puede ocasionar que se reinicie todo el ciclo descrito con algunos reajustes o que se dé por terminada la política. (Roth 2002, pág. 51)

Si bien esta división permite simplificar y ordenar el análisis de las políticas públicas, Alejo Vargas propone, al igual que Jones, que en las políticas públicas existen varios momentos diferenciables analíticamente. Sin embargo, Vargas desarrolla una serie de pasos bajo los cuales se pueden estudiar las políticas de una forma más detallada. Lo anterior es conocido como la perspectiva del análisis de política pública, que será explicado a continuación.

Para Vargas (1999, pág. 100) es indispensable, a la hora de analizar políticas públicas, poner a prueba una hipótesis subyacente a la política que se desea estudiar. En este sentido, es necesario hacer una reconstrucción del proceso vivido por la política,

teniendo en cuenta, tanto los diferentes actores que participan en ella, como los factores que la condicionan.

En este orden de ideas el autor propone, en primera instancia, plantear una hipótesis; segundo, plantea reconstruir el proceso vivido por la política que busca analizarse. Para realizar dicha reconstrucción se deben tener en cuenta varios elementos. (Vargas 1999, pág. 101)

El primero de los elementos en cuestión tiene que ver con los factores que inciden en la gestación de la política pública; el segundo, corresponde al momento de la formulación de la política, el autor lo enuncia de la siguiente manera: “¿cómo se llega a la formulación (que implica una decisión) de la política pública?” (Vargas 1999, pág. 100); Tercero, es necesario fijarse en los cambios que se han generado en la política debido a las distintas reformulaciones por las que ha pasado; cuarto, los resultados que ha tenido la implementación de la política y; finalmente, la evaluación de la política. (Vargas 1999, págs. 101-105)

La propuesta de Alejo Vargas, que indica específicamente los puntos de observación que se deben tener en cuenta a la hora de analizar las políticas públicas, permite tener una visión más amplia sobre las mismas y, por ende, realizar un estudio más detallado. En consecuencia, este documento se guiará principalmente por la perspectiva del análisis de política pública. Aunque cabe resaltar que la división analítica de las etapas de la política propuesta por dicho autor guarda una estrecha relación con el policy cycle de Jones.

En este orden de ideas, el análisis del componente educativo del PFA se guiará de la siguiente manera. Primero, se debe formular una “[...] hipótesis explicativa acerca de la significación, importancia y objetivos que la política pública en estudio se propone. La hipótesis cumple el papel fundamental de servir como hilo conductor del análisis y ayuda a orientar el acopio de información” (Vargas 1999, pág. 101).

En este escrito la hipótesis planteada es la siguiente: el componente educativo del Programa Familias en Acción ha contribuido de una forma parcial e incompleta a la garantía del derecho a la educación básica y media. Lo anterior se debe a que el subsidio condicionado otorgado por el programa sólo tiene en cuenta el aspecto monetario, que sí

bien ayuda a financiar parcialmente la educación, se centra solamente en la demanda de este derecho, dejando de lado la oferta y varios de los elementos del núcleo esencial de la educación.

Después de plantear la hipótesis se pasa a reconstruir el proceso vivido por la política pública. Siguiendo los planteamientos del autor, se estudiarán los factores que inciden en la gestación de la política. Para dicho fin se tendrá en cuenta:

Primero, los factores que inciden en la gestación de la política pública, tanto del ámbito internacional, como del ámbito interno; los actores políticos y sociales predominantes; sus posiciones y recursos de poder (cómo inciden para problematizar socialmente una situación o para obstruir este proceso); las características del régimen político; el tamaño y complejidad del problema; y, finalmente, la disponibilidad de recursos. (Vargas 1999, pág. 101)

Segundo, se responderá a la pregunta “¿Cómo se llega a la formulación (que implica una decisión) de la política pública?” (Vargas 1999, pág. 102). En este punto se analizará la actitud de los sectores sociales y grupos en el poder (actitud que puede ser de imposición, exclusión o concertación de las decisiones); los mecanismos de concertación utilizados (si se utilizan); y el tipo de expresión normativa que adquiere la política pública. (Vargas 1999, pág. 102)

En cuanto a la, o las, reformulaciones de la política , Alejo Vargas propone tener en cuenta: Primero, en relación con cada reformulación de la política pública, ¿cómo se modificaron los factores incidentes sobre la política pública (externos, internos, nuevos factores)? Y; segundo, ¿en qué se altera la política pública? En sus objetivos, alcances, estrategias, recursos, etc. (Vargas 1999, pág. 103)

Pasando a la evaluación de la política pública es pertinente analizar los resultados o realizaciones de la misma. En este punto, según Alejo Vargas es necesario hacer un análisis de “[...] los resultados previstos explícitamente en la formulación de la política (pueden ser en términos de metas físicas, recursos presupuestales) ya sea sobre grupos poblacionales definidos u otros grupos, o bien sobre regiones o sectores particulares” (Vargas 1999, pág. 104).

Tras haber reconstruido el proceso vivido por la política el autor argumenta que es necesario, partiendo de la información suministrada por la perspectiva del análisis de política pública, realizar un ejercicio analítico propiamente dicho. Se pretende así realizar una contrastación de la hipótesis planteada con el proceso de reconstrucción de la política. (Vargas 1999, pág. 105)

Teniendo clara la definición de política pública, los componentes de dicha definición y los puntos de observación con los que se estudiará el PFA, se pasará ahora a complementar el marco conceptual con los temas relacionados al derecho a la educación. Así, uno de los propósitos principales del PFA es promover y apoyar la acumulación de capital humano de las familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema. (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2007, pág. 3)

En este sentido, es necesario tener claro el concepto de capital humano que será tomado para el desarrollo de este trabajo. Así mismo, teniendo en cuenta que una de las variables de este escrito está estrechamente ligada a la educación, específicamente en los niveles de básica y media<sup>2</sup>, es preciso definir tal concepto y explicar la relación existente entre capital humano y educación. Lo anterior dará las bases conceptuales que permitirán analizar si el componente educativo del PFA, que busca promover y apoyar la acumulación de capital humano, está contribuyendo a garantizar el derecho a la educación.

El concepto de capital humano fue introducido por Adam Smith en su obra *La riqueza de las Naciones*, donde se realizó una analogía entre los hombres y las máquinas.

[...] Cuando se construye una máquina muy costosa, se espera que la operación, la actuación extraordinaria de la misma [...] repondrá el capital invertido y procurará, por lo menos, el beneficio corriente. Un hombre educado a costa de mucho trabajo y de mucho tiempo, en unos de aquellos oficios que requieren una pericia y destreza extraordinarias, se puede comparar con unas de estas máquinas costosas. La tarea que él aprende a ejecutar hay que esperar le devuelva, por encima de los salarios usuales del trabajo ordinario, los gastos completos de su educación y, por lo menos, los beneficios corrientes correspondientes a un capital de esa cuantía. Es necesario, además, que todo ello acaezca en un período de tiempo razonable, habida cuenta de lo muy incierta que es la duración de la vida humana, y a semejanza de lo que hace con la máquina, cuya duración es más cierta. (Smith 1776, citado por Fundación Asociación de Voluntarios para el Servicio Internacional [AVSI] 2008, pág.16)

---

<sup>2</sup> Según el decreto 1860 de 1994, en su artículo 7º, la educación básica comprende los grados primero a noveno, dividiéndose en: educación primaria, grado primero a quinto y; educación secundaria, grado sexto a noveno. Por su parte, según el artículo 9º, la educación media comprende los grados décimo y once (Decreto N° 1860 1994, arts. 7º y 9º).



Sin embargo, la analogía usada por Smith, aunque da una idea general sobre lo que significa el capital humano, da espacio a diferentes interpretaciones, por lo que en este trabajo será utilizada la siguiente definición:

El capital humano, según la definición que aparece en los informes de la Comisión Europea [...] sobre el aporte de los fondos estructurales al desarrollo sostenible, se refiere al potencial productivo de un individuo y a su estado de salud y de bienestar; por tanto incluye la salud, la educación, la experiencia y las capacidades profesionales, subrayando el hecho de que todos estos elementos contribuyen al desarrollo porque determinan la productividad de los trabajadores. (Unión Europea 2004, citado por Fundación AVSI 2008, pág. 20)

Se puede observar entonces que la educación es un eje fundamental del capital humano, por ende, para poder cumplir con objetivo del PFA que consiste en contribuir a la acumulación de dicho capital, es necesario garantizar este derecho. Pero, para poder estudiar si el subsidio condicionado del PFA está ayudando a garantizar la educación y, así mismo, la acumulación de capital humano, es necesario definir qué se entiende por educación, además de los cuatro elementos que componen su núcleo esencial, asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. (Pinilla 2006, pág. 48)

Según el Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2010, párr. 1) la educación se define como “el proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes”. Para que este proceso de enseñanza-aprendizaje se lleve a cabo de forma correcta y se cumpla con la definición del MEN, es necesario tener en cuenta factores externos a la asistencia a la escuela, como por ejemplo las condiciones geográficas y socioeconómicas de los estudiantes, el acompañamiento de los padres en el proceso educativo, entre otros.

Además, Colombia firmó y ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de la ONU, según el cual:

Los Estados Partes [...] reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen así mismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. (Organización de Naciones Unidas [ONU] 1976, Art.13)

En este orden de ideas, se observa la importancia neurálgica que la educación tiene tanto para el desarrollo del individuo como para el de la sociedad en general.

La importancia de la educación genera consenso. Desde distintas esferas de la sociedad y desde distintos enfoques académicos se ha argumentado que aumentar los niveles de educación y la calidad de la misma es fundamental para lograr objetivos sociales muy diversos. Se sabe que la educación es importante para reducir los niveles de pobreza, generar mayores niveles de crecimiento, mejorar los salarios, la salud de los niños, las tasas de fertilidad y las tasas de innovación en diversos sectores entre otros. La educación además permite una participación activa en la sociedad y garantiza el acceso a bienes públicos. (Barrera-Osorio, et al. 2012, pág. 2)

Con el objetivo de evitar la violación del derecho a la educación y, por ende, la de otros derechos, en el PIDESC se estipula que la educación primaria tiene dos características fundamentales que deben ser cumplidas por los Estados parte, las cuales son la obligatoriedad y la gratuidad.

“El elemento de obligatoriedad sirve para destacar el hecho de que ni los padres ni los tutores, ni el Estado, tienen derecho a tratar como optativa la decisión de si el niño debería tener acceso a la enseñanza primaria” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas [CDESC] 2000, pág. 96). Así mismo, el Comité asegura que la obligatoriedad de la educación debe seguir los patrones de calidad y pertinencia.

Por su parte, la gratuidad hace referencia al deber del Estado de asegurar la disponibilidad de enseñanza primaria sin ninguna clase de costo monetario para el niño, los padres o los tutores. El Comité argumenta que “[...] los derechos de matrícula impuestos por el Gobierno, las autoridades locales o la escuela, así como otros costos directos, son desincentivos del disfrute del derecho que pueden poner en peligro su realización” (CDESC 2000, pág. 96).

Teniendo claras algunas de las características fundamentales de la educación primaria, así como la definición de educación, se hace pertinente ahondar en el tema de sus características esenciales.

La educación cuenta con un núcleo esencial mínimo, el cual fue descrito por la Ex Relatora de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación Katarina Tomasevski en su texto, *Indicadores del Derecho a la Educación*. Esta autora argumenta que “[...] a los derechos humanos corresponden obligaciones estatales. Aquellas que nacen del derecho a la educación pueden ser organizadas en un esquema de 4-A” (Tomasevski 2004, pág. 394).

Primero, asequibilidad, que surge del derecho a la disponibilidad de la educación; segundo, accesibilidad, que nace del derecho al acceso al sistema educativo; tercero, adaptabilidad, que tiene que ver con el derecho a la permanencia y, finalmente; aceptabilidad, que es el deber relativo a la calidad de la educación impartida. (Pinilla 2006, pág. 48)

El profesor Antonio Pinilla retoma estas cuatro características en las siguientes palabras: “El núcleo esencial mínimo, no negociable, del derecho a la educación está constituido por cuatro elementos con características universales, indivisibles, interrelacionados e interdependientes y en correspondencia con cuatro obligaciones para el cumplimiento [del derecho a la educación]” (Pinilla 2006, pág. 48).

Dichas obligaciones del gobierno son corroboradas por la Corte Constitucional, que argumenta que el Estado tiene el compromiso de “[...] desarrollar actividades regulares y continuas para satisfacer las necesidades públicas de educación” (Corte Constitucional de Colombia 1994, consideración tercera).

Teniendo claro que para garantizar la educación de una manera efectiva, el Estado tiene la obligación de cumplir con el núcleo esencial mínimo de este derecho, se hace pertinente explicar detalladamente en que consiste cada una de estas cuatro características, a saber: asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

La asequibilidad tiene que ver con el derecho a la disponibilidad, que se constituye como una

[...] condición indispensable para que toda la población transite por los derechos de acceso al sistema, en la edad considerada adecuada para ello, de permanencia para completar los ciclos educativos y de calidad en un proceso de crecimiento gradual y sin discriminación alguna. El derecho a la disponibilidad del sistema educativo faculta, de acuerdo con la visión de la Defensoría del Pueblo, a todas las personas a exigir que existan suficientes instituciones y cupos educativos para que el interesado en acceder al sistema pueda hacerlo cuando quiera, y obliga al Estado a satisfacer plenamente la demanda del servicio de educación por medio de oferta privada y pública. La disponibilidad de oferta pública se concreta en la existencia de un sistema público de educación y presupone la existencia de la infraestructura y el personal docente mínimos requeridos para lograr una cobertura básica en todo el territorio nacional. (Pinilla 2006, pág. 51)

Garantizar la asequibilidad, es decir la disponibilidad del derecho a la educación implica, entre otras cosas, que “[...] existan instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado” (CDESC 2000, pág. 109). Lo anterior implica,

tal como explica el CDESC, la existencia de la infraestructura necesaria para prestar el servicio, instalaciones sanitarias, docentes calificados con salarios acordes a su labor, materiales de enseñanza, etc.

Por su parte, la accesibilidad “[...] implica el derecho que tiene toda persona de acceder, sin discriminación alguna a la educación pública gratuita en los niveles básicos de enseñanza” (Pinilla 2006, pág. 51). Según el CDESC la accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

- i) No discriminación. La educación debe ser accesible a todos.
- ii) Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (por ejemplo, mediante el acceso a programas de educación a distancia)
- iii) Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos [...] Mientras que la enseñanza primaria ha de ser "asequible a todos gratuitamente", se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita. (CDESC 2000, págs. 109-110)

En cuanto a la adaptabilidad, “[...] la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados” (CDESC 2000, pág. 110). Para Pinilla la adaptabilidad tiene que ver con el derecho a la permanencia, es decir, que “[...] los estudiantes matriculados en un establecimiento educativo tienen derecho a permanecer allí, conservando su ambiente de estudio y los vínculos emocionales y afectivos desarrollados dentro del mismo” (Pinilla 2006, pág. 51).

Finalmente, la aceptabilidad está ligada al derecho a la calidad. “Es el derecho de los estudiantes a recibir una educación apropiada y con todos los ingredientes de calidad requeridos para alcanzar los fines y objetivos consagrados constitucional y legalmente” (Pinilla 2006, págs. 51-52). Así mismo, tal como explica el CDESC, “la forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres” (CDESC 2000, pág. 110).

Los elementos constitutivos del núcleo esencial del derecho a la educación, junto con las obligaciones de garantía y respeto por parte del Estado, son graficadas por el

profesor Pinilla para una mejor comprensión de su correspondencia e interrelación (Ver anexo 1).

## **2. PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN Y LA PERSPECTIVA DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Teniendo claros los conceptos que serán utilizados en este documento se procede, primero, a explicar por qué el PFA es considerado como una política pública siguiendo los planteamientos de Raúl Velásquez; segundo, se analizará el componente educativo del PFA bajo los argumentos de Alejo Vargas y; tercero, se expondrán los indicadores de la educación en Zipaquirá durante los años 2006 a 2010.

### **2.1 PFA como política pública**

Siguiendo los planteamientos de Raúl Velásquez, si el PFA cumple con las características de la definición propuesta, podrá ser considerado como una política pública. Se considera entonces que una política pública cuenta con cuatro características:

Primero, proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos; segundo, proceso adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares; tercero, proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática y, finalmente; cuarto, la política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velásquez 2009, pág. 159)

A continuación se profundizará en cada uno de estos cuatro elementos, analizando de manera paralela el PFA. Según Velásquez (2009, pág. 159) una política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos. Proceso, ya que es un fenómeno complejo que se extienden en el tiempo, esto se debe a que las autoridades públicas hacen que la política se desarrolle de manera permanente. (Velásquez 2009, pág. 159-160)

El PFA cumple con las características anteriormente mencionadas, ya que comenzó en el año 2000 bajo el gobierno de Andrés Pastrana y, después de pasar por los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez, doce años después, el 7 de junio de 2012, el PFA fue sancionado como ley por Juan Manuel Santos (Ley 1532 de 2012) y pasó a llamarse “Más Familias en Acción”. Así, se puede observar cómo las autoridades públicas, en este caso los diferentes gobiernos nacionales, han hecho que el PFA perdure en el tiempo.

Continuando con la argumentación de Velásquez (2009, pág. 160), quien cita a Hogwood Brian W. y Gunn, Lewis (1984), “Al entender la política como proceso,

comprendemos con más claridad que sus elementos como las situaciones, los objetivos y los instrumentos, cambien con el tiempo según las necesidades emergentes”.

En el caso de las reformulaciones del PFA se presentan los cambios mencionados por el autor, especialmente en cuanto a la cobertura y la población que recibe los subsidios, lo anterior dependiendo de cada uno de los gobiernos en los que se implementó esta política. Sobre este tema se ahondará cuando se realice el proceso de análisis bajo los parámetros propuestos por Alejo Vargas.

Una vez se ha explicado por qué el PFA se puede entender como un proceso, se pasa ahora, continuando con la argumentación de Raúl Velásquez, a analizarlo como proceso integrador.

Para el autor, El proceso es integrador “[...] porque articula los diversos elementos esenciales e interrelacionados de la política pública: las autoridades públicas y los particulares que pueden llegar a intervenir durante la formación; sus decisiones, acciones, inacciones y acuerdos; los objetivos, instrumentos y resultados de la política, y el ambiente en el cual esta se surte” (Velásquez 2009, pág. 160).

Por su parte, en el PFA se puede evidenciar la articulación de diferentes elementos de la política pública, muestra de lo anterior son los actores que intervienen. Las autoridades públicas de nivel nacional (por ejemplo el Gobierno Nacional), mediante decisiones, acciones, inacciones y acuerdos, se articulan con las autoridades de nivel regional (Alcaldías Municipales y, en el caso de Zipaquirá, la Secretaria de Acción Social) quienes, a su vez, entregan los subsidios condicionados a los particulares, actores que también se hacen partícipes de esta política.

Así mismo, las situaciones coyunturales del país, que se han presentado en cada uno de los gobiernos que han puesto en marcha esta política (por ejemplo la crisis económica que Colombia atravesó durante los años noventa) han servido como parte del ambiente del cual se ha nutrido el PFA.

Se puede concluir entonces que el PFA es un proceso integrador. Proceso, ya que es un fenómeno complejo que se ha extendido en el tiempo gracias a que las autoridades públicas lo han ejecutado de forma continua; integrador, debido a que en el transcurso de éste han tomado parte diferentes elementos y actores, quienes con sus decisiones, acciones,

inacciones y acuerdos han cambiado los objetivos y los alcances del mismo. En este orden de ideas, al referirse al PFA como un proceso integrador no se habla de un ciclo de la política pública compuesto por unos momentos específicos, como los planteados por Jones, que se suceden y se agotan en el tiempo, sino se habla de la formación de la política a través de la interacción permanente de todas estas actividades. (Velásquez 2009, pág. 160)

Otro elemento esencial de cualquier política pública, según el autor citado, son los instrumentos o medios con lo que se pretenden cumplir sus objetivos. Para describir dichos instrumentos Raúl Velásquez se basa en la clasificación de Howlett y Ramesh

[...] quienes los agrupan en tres tipos según el nivel de intervención del Estado:

Instrumentos exclusivamente estatales: como las regulaciones, las organizaciones del Estado, las empresas públicas; b) Instrumentos mixtos: como los subsidios, los impuestos, las contribuciones, las campañas y las exhortaciones; y c) Instrumentos privados: como las familias, las organizaciones voluntarias, la sociedad, el mercado.

A esta clasificación [el autor añade] dos categorías de instrumentos adicionales: por una parte, instrumentos neutros que pueden pertenecer tanto al Estado y a los particulares, como las tecnologías de la información y la comunicación, los medios de transporte, [etc.] ;por otra, la política pública misma cuando es considerada como tal por una política mayor o megapolítica. (Velásquez 2009, pág. 161)

Siguiendo esta argumentación, el PFA contaría primordialmente con instrumentos mixtos, ya que se basa en subsidios, específicamente TMC, para alcanzar sus objetivos. De esta manera, a partir del año 2010 se otorga un incentivo por cada niño entre los 5 y los 18 años que esté matriculado y asista regularmente a clases, en los niveles transición, primaria y secundaria. Para el pago, la familia debe garantizar la asistencia al colegio de los niños en transición, primaria y secundaria como mínimo al 80% de las clases programadas. En lo correspondiente a este estudio el subsidio en educación básica puede variar entre \$10.000 y \$40.000 y en educación media entre \$40.000 y \$55.000, dependiendo del curso y del municipio o ciudad donde se encuentre el beneficiario. (Departamento para la Prosperidad Social [DPS], 2011).

Se puede concluir entonces que los objetivos planteados en PFA se pretenden alcanzar mediante instrumentos mixtos, ya que su componente educativo, como se ha señalado, consiste en subsidios. Sin embargo, en el caso del PFA, como ilustra el autor, “[...] se genera una especie de matrioskas o muñecas rusas, en donde unas políticas públicas mayores albergan unas menores” (Velásquez 2009, pág. 161).



La política mayor es el PFA, y su objetivo (complementar el ingreso de las familias con niños menores de 18 años, incentivando la formación de capital humano) se pretende alcanzar mediante dos políticas menores. Primero, el componente alimentario, el cual no hace parte de los objetivos y alcance de este trabajo y; segundo, el componente educativo, que consiste en entregar TMC a los beneficiarios cada dos meses durante los 10 meses del calendario escolar, de febrero a noviembre. (DPS, 2011)

Así las cosas, se puede asegurar que si bien los instrumentos utilizados en el PFA son de carácter mixto, debido a que se basa en subsidios, también pueden ser vistos bajo la perspectiva de una política mayor, que se vale de dos políticas menores para alcanzar sus objetivos.

Continuando con la definición de política pública su segunda característica, según Velásquez (2009, pág. 163), consiste en que es un proceso adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares.

Según el autor, “para que una política sea pública tiene que contar necesariamente con la participación de autoridades públicas, esto es, con personas e instituciones facultadas expresamente por el ordenamiento jurídico para hacer parte del proceso de formación de las políticas” (Velásquez 2009, pág. 163).

En el caso del PFA diferentes autoridades públicas han participado en su proceso de formación. En primera instancia el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, específicamente en el gobierno de Andrés Pastrana, fueron los encargados de crear el PFA mediante la Red De Apoyo Social (RAS). En esta época “la Red actuó como unidad ejecutora, adscrita al Fondo de Inversión para la Paz (FIP), creado por la ley 487 de 1998, como cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR)” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional [APASCI] 2005, pág. xiv).

Así mismo, en los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe las autoridades públicas que participaron en el PFA cambiaron. Este punto se ampliará cuando se realice el análisis del PFA según los parámetros de Alejo Vargas. Por otra parte, otras autoridades públicas, por ejemplo del orden municipal, también participan en el PFA.

En los municipios el PFA es ejecutado bajo la dirección del Alcalde municipal, quien delega a la entidad correspondiente la coordinación del mismo (en el caso de Zipaquirá es la Secretaría de Acción Social). Dicha Secretaría es la responsable de atender a los beneficiarios, brindarles los subsidios, verificar el cumplimiento de los compromisos, realizar acciones de coordinación interinstitucional para el mejoramiento del programa, entre otros. (APASCI 2005, pág. 39)

Además, otras entidades del orden municipal diferentes a la Alcaldía, así como los particulares, se hacen partícipes en el proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumento del PFA. En este sentido esta política pública

[...] se apoya en todas las instancias con las que cuentan las entidades locales lideradas por el alcalde municipal [...] A este nivel concurren no sólo las Secretarías de Salud y de Educación, con presencia de los directores locales de salud, los coordinadores del Plan de atención básica (PAB), los jefes de núcleo educativo y los rectores o directivos de las instituciones educativas, sino también las oficinas de planeación con sus respectivos administradores del SISBEN, los organismos de control, en particular, las personerías y veedurías ciudadanas, las registradurías municipales y las oficinas de notariado y registro. (APASCI 2005, págs. 39-40)

En este orden de ideas, el PFA cumple con la definición propuesta por el autor, ya que es un proceso adelantado por autoridades públicas, en el cual los particulares también participan.

Siguiendo con la argumentación de Velásquez las políticas públicas son un proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática. Esta es la tercera característica de la definición propuesta por el autor.

Según Velásquez (2009, pág. 165) “La política pública no es un acto reflejo; es un proceso intencional mediante el cual las autoridades públicas, con la eventual participación de los particulares, definen una situación como problemática que debe ser intervenida, establecen ciertos objetivos y seleccionan e implementan determinados instrumentos para alcanzarlos”.

En el caso del PFA la autoridad pública que dio origen a esta política fue el gobierno de Andrés Pastrana, quienes, con la participación de otras autoridades públicas y particulares, definieron como problemáticas las consecuencias que trajo consigo la crisis económica que se presentó en Colombia a finales de la década del noventa. Dichas consecuencias, como la desnutrición, el analfabetismo, la baja asistencia a los planteles

educativos<sup>3</sup>, el desempleo, entre otras, llevaron al Gobierno a tratar estas situaciones con mecanismos de asistencia social. (DNP 2008, págs. 1-2)

Fue así como, una vez establecida como problemática la situación anteriormente explicada, el gobierno creó el PFA. El cual, utilizando instrumentos mixtos, en este caso TMC, buscaba combatir las consecuencias de la crisis mencionada y “promover y apoyar la protección y acumulación de capital humano, a través del otorgamiento de subsidios condicionados para atender las necesidades de nutrición, salud y educación” (DNP 2008, pág. 2).

Posteriormente, en los gobiernos de Álvaro Uribe, aunque la situación problemática ya no era la crisis económica, sí continuaba siendo lo que trajo consigo dicha crisis; es decir, la pobreza y las consecuencias sociales que ésta generó. En este sentido, aunque los instrumentos para combatir las situaciones mencionadas eran los mismos, TMC, los criterios para entregarlos, el monto de los subsidios, la cobertura de la política pública, entre otros aspectos, cambiaron de acuerdo a las situaciones coyunturales de cada periodo y de cada departamento y municipio donde se entregaba el subsidio.

Es preciso aclarar que, si bien se han presentado cambios en el PFA a través de los diferentes gobiernos, la situación definida como problemática (que se pretende mitigar o solucionar mediante el componente educativo de esta política) es la inasistencia escolar de los niños de las familias que se encuentran en condición de pobreza y, por ende, la violación del derecho su la educación. En este sentido, Velásquez (2009, pág. 166) argumenta que “[...] Si la política busca prevenir situaciones que se definen como problemáticas, reflejará la existencia de autoridades con visión estratégica; lamentablemente, estas se ven, con mucha frecuencia, en la tarea de reaccionar ante hechos inminentes que demandan rápidas definiciones de problemas, objetivos e instrumentos, comprometiendo en ocasiones la calidad de la política”.

El componente educativo del PFA es muestra de lo descrito por el autor. Por una parte, es necesario reconocer la visión estratégica que tuvieron los diferentes gobiernos,

---

<sup>3</sup> Según el Informe de Progreso Educativo Nacional 2000-2005 “Se estima que cerca de un millón de niños y jóvenes no están estudiando, principalmente los más pobres y los que viven en zonas rurales. Además, 7 de cada 100 personas no saben leer ni escribir; y los colombianos tienen 8,3 años promedio de educación, lo que significa que muchos no han terminado la básica secundaria” (Corpoeducación, et al. 2006, pág. 6)

quienes definieron como problemática la inasistencia a las instituciones educativas de los niños en condición de pobreza y, así mismo, crearon mecanismos para mitigar o solucionar la violación del derecho a la educación; por otra, en cuanto a la calidad de la política, en el texto titulado Efectos de Familias en Acción sobre la Calidad Educativa se argumenta:

[...] se ha encontrado que efectivamente las transferencias condicionadas generan aumentos en las tasas de matrícula y asistencia escolar (Attanasio, Fitzsimons y Gómez, 2005). No obstante, debe reconocerse que el hecho de que más niños vayan al colegio no implica necesariamente que exista un avance en el desarrollo de las capacidades de los alumnos y la formación de capital humano. Estos resultados están condicionados a que se complementen los programas de [TMC] con otras políticas públicas, por ejemplo la inversión en la oferta y la calidad de la educación. (Benson 2012, pág. 53)

Benson (2012, pág. 51) argumenta también que los resultados de su estudio demuestran que en los municipios donde se implementó Familias en Acción el equilibrio en el mercado educativo se ha deteriorado, debido a que el PFA sólo se encarga de aumentar la demanda de este derecho, pero no ha habido una respuesta de inversión en el componente de la oferta.

En cuanto al componente educativo del PFA se puede concluir que, en los términos de Raúl Velásquez, se comprometió la calidad de la política. Lo anterior, como explica Benson, se debió a que no se garantizó el desarrollo de las capacidades de los alumnos y la formación de capital humano, ya que las TMC del PFA no se complementaron con otras políticas públicas que invirtieran, por ejemplo, en la oferta de la educación y en la calidad de la misma. Sobre este punto se retornará cuando se realice el análisis propiamente dicho del componente educativo del PFA.

Finalmente, la política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. En este sentido “La política pública, como proceso integrador y como subsistema mismo, no se forma en el vacío; hace parte de un ambiente con el que se interrelaciona y sin el cual no puede existir” (Velásquez 2009, pág. 166).

Como se ha mencionado anteriormente, el PFA es concebido en el año 2000 debido a las consecuencias sociales que trajo consigo la crisis económica. Posteriormente, en los dos gobiernos siguientes que le dieron continuidad a esta política, el de Álvaro Uribe y el de Juan Manuel Santos, el componente educativo del PFA continuó nutriéndose de un

ambiente determinado, la inasistencia a las instituciones educativas de los niños en situación de pobreza.

Si el derecho a la educación se garantizara a la población mencionada, el componente educativo del PFA, y los subsidios entregados mediante éste, no tendría ningún objetivo. Es decir, siguiendo al autor citado, el PFA hace parte de dicho ambiente con el que se interrelaciona y sin el cual no puede existir. Así, el PFA ha pasado de ser una política transitoria implementada para combatir los altos índices de pobreza en Colombia a principio del siglo XXI, a una política de Estado que, en el gobierno de Juan Manuel Santos, fue sancionada como ley (Ley 1532 de 2012) y pasó a llamarse Más Familias en Acción.

En conclusión, el ambiente del cual se nutre el componente educativo del PFA, es decir, la violación del derecho a la educación de los niños en condición de pobreza, es una situación que, en los tres gobiernos durante los cuales se ha desarrollado esta política, no ha sido solucionada. En este sentido, los instrumentos de carácter mixto que esta política brinda (las TMC) podrían ser complementados con otras políticas públicas que invirtieran, como se ha mencionado, en la oferta de la educación y en la calidad de la misma.

Lo anterior abonaría el terreno para mitigar y, posteriormente, solucionar el problema de la violación del derecho a la educación de los niños en condición de pobreza y, así mismo, cumplir con los objetivos del PFA en cuanto a incentivar la acumulación de capital humano.

En este orden de ideas, se puede considerar el PFA como una política pública según los términos de Raúl Velásquez, ya que cumple con las cuatro características mencionadas en la definición propuesta por el autor. Teniendo claro lo anterior se procede ahora a analizar el PFA bajo la perspectiva del análisis de política pública propuesta por Alejo Vargas.

## **2.2 El proceso del PFA**

Siguiendo los planteamientos de Alejo Vargas, es necesario estudiar primero el inicio o surgimiento de la política pública. En este orden de ideas, se estudiarán los factores que inciden en la gestación de la misma; entre los que se encuentran: el ámbito internacional, el ámbito interno, los actores políticos y sociales predominantes, sus posiciones y recursos de

poder, las características del régimen político, el tamaño y complejidad del problema y, finalmente, la disponibilidad de recursos. (Vargas 1999, págs. 101-102)

Una de las características más sobresalientes del contexto internacional a finales de los años noventa y principios del siglo XXI, periodo en el que comenzó el PFA en Colombia, fue la crisis económica asiática, que se encuentra estrechamente ligada al proceso de globalización vivido en dicho periodo.

Como se expone en el texto La crisis asiática y sus repercusiones sobre los mercados financieros internacionales, las bolsas latinoamericanas sufrieron las turbulencias de los mercados asiáticos, a pesar de no existir una estrecha vinculación comercial entre estas dos regiones. El factor común es que ambas forman parte de los denominados mercados emergentes, son economías altamente vulnerables y en procesos de reformas estructurales no culminados. (Casas 1998, pág. 3)

Teniendo en cuenta lo anterior se puede argumentar que uno de los factores internacionales que incidieron en la crisis económica colombiana, que contribuyó al aumento de la pobreza y a su vez a la formulación del PFA, fue el desplome de las economías asiáticas. El tema de la crisis colombiana vivida a finales de la década del noventa será estudiado posteriormente, cuando se expliquen los factores internos que incidieron en la gestación del PFA.

Por otro lado, si bien la crisis económica mundial de la década de los noventa fue una de las causas del aumento de la pobreza y la falta de empleo en Colombia, este no fue el único fenómeno del ámbito internacional que influyó en la gestación del PFA. En este sentido hubo injerencia de programas de cooperación internacional suscritos por Colombia con Estados Unidos, como lo fue el Plan Colombia, y de organismos internacionales tales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Por su parte, el Plan Colombia fue puesto en marcha conjuntamente por el gobierno colombiano (en la presidencia de Andrés Pastrana) y el gobierno estadounidense (en la presidencia de Bill Clinton); y buscaba terminar con el conflicto armado interno de Colombia, eliminar el tráfico de drogas, y promover el desarrollo económico y social. Aunque los objetivos de ambos países difieren en algunos aspectos, existe una gran coherencia entre sus metas. (Veillette 2005, Summary)

Así, uno de los objetivos iniciales del Plan Colombia fue promover el desarrollo económico y social, y es precisamente en este punto donde este plan afecta la gestación, y parte de la formulación e implementación, del PFA en sus primeros años. En este sentido, dicho Plan no sólo se centró en la erradicación de cultivos ilícitos y en la lucha contra el terrorismo, sino que hizo parte de la RAS implementada bajo el gobierno de Andrés Pastrana.

Dicho gobierno diseñó el fondo de emergencia social denominado RAS, cuyo objetivo principal era proteger a los sectores más vulnerables de la población de los impactos de la recesión económica. “En el Plan Colombia la RAS se incorporó como la herramienta central del componente de recuperación económica y social, y se mostró ante la opinión pública nacional e internacional como la cara amable de esta estrategia antinarcoóticos” (Ahumada-Beltrán, et al. 2008, pág. 348).

Se puede observar como el Plan Colombia tuvo una injerencia directa en el PFA y, en general en toda la RAS, la cual hacía parte del FIP, creado mediante la ley 487 de 1998 como una cuenta especial del DAPR, coordinada por la Red de Solidaridad Social para financiar los proyectos de intervención social en materia de desarrollo alternativo regional, construcción de capital social y programas de paz propuestos en el Plan Colombia. (Ahumada-Beltrán, et al. 2008, pág. 348)

Así las cosas, existieron múltiples factores del ámbito internacional que incidieron en la gestación del PFA. Primero, la crisis económica asiática tuvo repercusiones en la economía mundial, y fue, para Colombia, un agravante de la pobreza y la falta de empleo que vivió el país a finales de la década del noventa y principios del 2000 (situación que llevó al gobierno nacional a formular el PFA); y, segundo, el PFA tuvo injerencia de programas de cooperación internacional como el Plan Colombia y de organismos internacionales como el BM y el BID.

“[...] el primer diseño del programa estuvo a cargo del DNP, etapa durante la cual intervinieron los técnicos de esta institución, así como consultores del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); entidades que elaboraron un manual operativo que se convertiría en un instrumento valioso para la ejecución del programa” (APASCI 2005, pág. 10).

Sin embargo, para realizar un análisis completo de los factores que incidieron en la gestación del PFA, siguiendo los planteamientos de Alejo Vargas, es necesario también estudiar el ámbito interno colombiano en el periodo en el que se gestó el programa en cuestión.

En cuanto al ámbito interno colombiano en el que se gestó el PFA es necesario destacar, en primera instancia, la crisis económica que atravesó el país a finales de los años noventa y principios del 2000.

En el gobierno de Andrés Pastrana se presentó la mayor crisis económica sufrida por el país en los últimos 70 años. Muestra de lo anterior son los indicadores sociales, para 1999 la población que vivía bajo la Línea de Pobreza (LP) ascendida al 56,3% en el sector urbano y en el sector rural correspondía al 78%. Para el año 2000 el primer dato se acercó al 60% y el segundo al 83%. (DNP 2001, citado por Ahumada-Beltrán, et al. 2008, pág. 327)

Esta complicada situación de pobreza que presentaba el país, y sus consecuencias sociales como la desnutrición, los bajos niveles de escolaridad y de empleo, entre otros, llevó al gobierno nacional a reformular la intervención estatal y tratar esta situación con mecanismos de asistencia social. Fue así como en el año 2000 bajo el gobierno de Andrés Pastrana se creó la RAS.

Esta Red, compuesta por los tres programas mencionados, buscaba atacar por diferentes frentes la problemática de la pobreza en Colombia y, así mismo, contribuir a mitigar las consecuencias adversas para la población que causó la crisis económica, como la falta de acceso a la educación y la desnutrición. En lo que concierne a este estudio,

El Programa Familias en Acción fue establecido como parte integral de la estrategia de Recuperación Económica y Social del Plan Colombia, con el propósito de promover y apoyar la protección y acumulación de capital humano en las familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN de los municipios con menos de 100.000 habitantes, a través del otorgamiento de subsidios condicionados para atender las necesidades de nutrición, salud y educación. (DNP 2008, pág. 2)

En este sentido el PFA buscaba garantizar el derecho a la educación mediante TMC, contribuyendo así a la acumulación del capital humano. Sin embargo, para cumplir con estos objetivos, es necesario brindar plenamente tal derecho, por ende es necesario cumplir



con las cuatro características del núcleo esencial del derecho a la educación descritas anteriormente. Sobre este punto se volverá posteriormente.

Además de lo anterior, otro factor del ámbito interno colombiano que incidió en la gestación de la política pública fue el conflicto armado, el cual se agudizó en el gobierno de Pastrana. Además, en esta época el “[...] país se convirtió en el eje de la estrategia antinarcóticos y de la lucha contra el terrorismo en la región andina. Esta situación y las políticas internacionales y regionales para hacerle frente afectan de manera notoria las condiciones sociales en el país y las políticas públicas que se diseñan para enfrentar la pobreza” (Ahumada-Beltrán, et al. 2008, pág. 326).

Otra de las consecuencias adversas para la población que ocasionó el conflicto interno colombiano fue el desplazamiento forzado, el cual hizo más grave el desarraigo y la desintegración familiar y la consecuente pérdida de acceso a servicios sociales básicos, como la salud y la educación, entre otros. (Ahumada-Beltrán, et al. 2008, pág. 326)

En conclusión, como factores principales del ámbito interno que influyeron en la gestación del PFA se pueden destacar, primero, la grave situación de pobreza y pobreza extrema que atravesó el país a finales de la década del noventa y principios del 2000 y; segundo, el conflicto interno armado Colombiano, el cual agudizó la pérdida de acceso a servicios básicos de las víctimas.

Por otro lado, siguiendo los planteamientos de Vargas (1999, pág. 101) es importante destacar los actores políticos y sociales predominantes que influyeron en la gestación del PFA, así como sus posiciones y recursos de poder. En este orden de ideas, en la formulación del PFA encontramos, en primera instancia, al gobierno de Andrés Pastrana, del Partido Conservador Colombiano, quien, con ayuda del gobierno de Estados Unidos, específicamente de Bill Clinton mediante el Plan Colombia, pusieron en marcha el PFA.

Por su lado, el gobierno nacional se encontraba en una posición complicada frente a la población colombiana debido a los altos porcentajes de pobreza y al fracaso de los diálogos de paz con las FARC en San Vicente del Caguán. Por lo anterior, el gobierno de Pastrana cambió su estrategia de lucha contra los grupos subversivos reforzando así la lucha militar, apoyándose, como se ha explicado anteriormente, tanto económica como técnicamente en el gobierno estadounidense mediante Plan Colombia.

Fue mediante dicho Plan que se adquirieron los primeros recursos económicos para poner en marcha el PFA bajo la RAS. Así mismo, el gobierno colombiano contó con el apoyo de diferentes entidades de orden tanto nacional como internacional para el diseño técnico y la implementación del PFA, entre dichos actores encontramos al DNP, apoyado por el BM y el BID en el primer diseño del PFA, así como el DAPR, las gobernaciones y alcaldías de los departamentos y municipios en los que se implementó dicha política.

Por otro lado, en cuanto a los actores sociales se encuentran los grupos subversivos al margen de la ley, que, en el contexto del conflicto armado colombiano, agudizaron el problema del desplazamiento forzado de miles de colombianos; lo que ocasionó la violación de varios de sus derechos y llevó al gobierno a plantear políticas públicas asistencialistas para mitigar las condiciones desfavorables de dicha población.

Así las cosas, el año 2002, que fue el último año del gobierno de Pastrana, “[...] se caracteriza por sufrir un quiebre en el los porcentajes de crecimiento del desplazamiento. La población desplazada venía creciendo progresivamente pero alcanza una proporción de 412.553 personas afectadas por este fenómeno (conforme a la cifra más alta), la cual empieza a descender con altibajos después de este año” (Centro de Investigaciones Sociojurídicas [CIJUS] s.f., Párr. 1).

Se puede argumentar entonces que los dos actores predominantes que influyeron en la gestación del PFA fueron, primero, el gobierno nacional, que, con apoyo del gobierno estadounidense y de organismos internacionales, contó con múltiples instrumentos y entidades nacionales para la formulación e implementación del PFA y; segundo, los grupos armados al margen de la ley, quienes, fortalecidos tras el fallido proceso de paz en el Caguán, agudizaron los problemas de pobreza y desplazamiento forzado, obligando al gobierno a plantear políticas para luchar contra dichas situaciones y sus consecuencias sociales como el desempleo, la violación del derecho a la educación y, en general, la violación de varios derechos.

En cuanto a las características del régimen político en el que se gestó el PFA cabe resaltar el nuevo modelo de Estado propuesto por la Constitución Política Colombiana de 1991. En este sentido, según la Constitución, “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus

entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Constitución Política de Colombia 1991, Art. 1).

Así las cosas, en el gobierno de Pastrana, el Estado debía garantizar diferentes derechos estipulados por la Constitución, entre los que se encuentra el derecho a la salud, a la educación, entre muchos otros. Sin embargo, las altas cifras de pobreza y desplazamiento forzado y las consecuencias sociales que estos fenómenos trajeron a la población colombiana, eran muestra de la incapacidad del gobierno para garantizar los derechos estipulados constitucionalmente.

En conclusión el régimen político colombiano en el que se gestó el PFA se caracterizó por presentar dos realidades completamente distintas. Por una parte, constitucionalmente se aseguraba que derechos de diferente orden debían ser garantizados debido a que Colombia es un Estado Social de Derecho, pero; por otra parte, en la realidad, debido a diferentes factores, entre los que se encuentra el conflicto armado, el Estado no tenía las herramientas para garantizar los derechos estipulados en la Constitución.

Siguiendo con la perspectiva del análisis de política pública propuesta por Vargas (1999, pág. 102), es necesario explicar el tamaño y la complejidad del problema en el cual surgió la política pública. Así, la crisis económica por la que pasó Colombia a finales de la década del noventa generó el aumento de la condiciones de pobreza. Así mismo, el conflicto armado, a principios de la década del 2000, ocasionó el desplazamiento forzado de miles de colombianos, situación en la que se violaban varios de los derechos de estas personas.

Se puede argumentar entonces que la situación problemática que se pretendía combatir con el PFA se caracterizaba por tener un gran tamaño y ser bastante compleja. Como se señaló, “[...] en 1999 el porcentaje de población bajo la llamada Línea de Pobreza (LP) era del 56,3 por ciento y en el sector rural del 78 por ciento” (Ahumada-Beltrán, et al. 2008, pág. 327). Por otro lado el número de personas desplazadas por el conflicto alcanzó la cifra de 412.553 para el año 2002. Tales cifras son muestra de la magnitud del problema que se pretendía atacar con el PFA, a lo que se suma el contexto del conflicto armado

colombiano, el cual está relacionado con la violación de múltiples derechos de las víctimas del mismo.

En cuanto a la violación del derecho a la educación y la acumulación de capital humano, que es otra de las problemáticas que el PFA buscaba mitigar, entre los años 2000 y 2005 las cifras de educación eran muestra de que esta problemática también tenía grandes proporciones. “Se estima que cerca de un millón de niños y jóvenes no están estudiando, principalmente los más pobres y los que viven en zonas rurales. Además, 7 de cada 100 personas no saben leer ni escribir; y los colombianos tienen 8,3 años promedio de educación, lo que significa que muchos no han terminado la básica secundaria” (Corpoeducación, et al. 2006, pág. 6).

En este sentido, “[...] El desarrollo del capital humano en Colombia se ha visto profundamente afectado por el fenómeno del Desplazamiento Forzado Interno por la violencia, dada la magnitud y la intensidad en la afectación de la población” (Muñoz s.f., pág. 1).

La acumulación del capital humano y por ende la garantía del derecho a la educación (ámbito del PFA que se estudia en este escrito) fueron gravemente afectados, como se ha argumentado, tanto por la crisis económica mencionada, como por el conflicto armado. Por lo anterior, algunos de los objetivos principales del PFA fueron “[...] Mantener y aumentar la inversión que las familias desplazadas hacen sobre el capital humano de sus hijos y reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de educación primaria y secundaria” (Muñoz s.f., pág. 3).

Pasando a la disponibilidad de recursos para enfrentar el problema mencionado, siguiendo la propuesta de Vargas, se ha argumentado que el gobierno nacional contó con bastante apoyo técnico y financiero para combatir la situación de pobreza y conflicto armado interno que atravesaba el país a finales de la década del noventa. En este punto cabe resaltar la ayuda internacional que recibió Colombia por parte del gobierno estadounidense. Así mismo, la necesidad de implementar políticas sociales para combatir la pobreza, debido a los altos índices de la misma, generó que no hubiera una gran oposición a los programas asistencialistas del gobierno de Pastrana.

Así las cosas, diferentes actores participaron en la elaboración del PFA (como el DNP, el BID, el BM, entre otros) y el gobierno invirtió grandes sumas de dinero y el esfuerzo de varias de sus entidades para financiar, diseñar e implementar el PFA. Como se expone en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3081 del 2000

El Gobierno Nacional ha diseñado los programas Subsidios Condicionados y Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos, los cuales se financiarán mediante créditos de la banca multilateral hasta por US\$320 millones, que complementan los recursos de Manos a la Obra equivalentes a US\$362 millones. En consecuencia, el monto total de operaciones de crédito externo contratadas para la Red de Apoyo Social durante el año 2000 ascenderá a US\$682 millones. (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2000, pág. 2)

Se puede argumentar entonces que el gobierno nacional contó con recursos tanto nacionales como internacionales, tanto técnicos como financieros, para formular e implementar el PFA con el fin combatir la situación de pobreza en la que se encontraba un alto porcentaje de la población colombiana.

Siguiendo con la propuesta analítica de Vargas el siguiente punto de observación es la formulación del PFA. Para lo anterior, el autor propone responder al siguiente interrogante ¿Cómo se llega a la formulación (que implica una decisión) de la política pública? (Vargas 1999, pág. 102)

La formulación de este programa respondió a una serie de condiciones adversas (desempleo, desnutrición, inasistencia a planteles educativos) que fueron consecuencia de la crisis económica por la que pasó Colombia a finales de la década del noventa. Además de lo anterior, el conflicto armado interno colombiano fue un agravante de dichas condiciones adversas para la población del país.

Así las cosas, el gobierno nacional se apoyó tanto técnica como económicamente en el gobierno estadounidense para formular el Plan Colombia. En dicho plan, como se ha argumentado, el PFA era uno de los componentes que buscaba mejorar las condiciones sociales y económicas de la población más afectada por la crisis económica y el conflicto armado, esto mediante la entrega de subsidios condicionados.

De este modo se llegó a la formulación de la RAS en el CONPES 3081 del 2000, titulado Plan Colombia Red De Apoyo Social: Programas De Subsidios Condicionados Y Capacitación Laboral De Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos. En su primera etapa

El “Subsidio Escolar” tiene como objetivo incentivar la permanencia escolar de los niños entre 7 y 17 años de edad, mediante la entrega de una beca educativa, de acuerdo con el número de niños y jóvenes de la familia que asistan al colegio. Su monto varía con el nivel escolar al que asista el menor. Para los matriculados en primaria, el subsidio será por el equivalente a seis dólares (US\$6) mensuales, y para los matriculados en bachillerato será por el equivalente a doce dólares (US\$12) mensuales. El subsidio se entregará condicionado a la asistencia a clase, y solamente durante los 10 meses del período escolar. (DNP 2000, pág. 4)

Sin embargo, la cobertura, el monto de los subsidios, entre otros factores, cambiaron en el transcurso del PFA respondiendo, tanto a la coyuntura del nacional del momento, como a los diferentes gobiernos después del de Andrés Pastrana. Este punto se ampliará a continuación, donde se expondrán, siguiendo la argumentación del Vargas, las reformulaciones de la política pública.

En primera instancia es importante destacar el cambio de actores políticos, en este caso en la rama ejecutiva del poder público colombiano, y sus posiciones después del gobierno de Andrés Pastrana. Aunque el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), escapan al periodo de tiempo que se estipuló para este estudio, es necesario tenerlos en cuenta a la hora de analizar el PFA bajo los argumentos de Vargas.

La primera modificación de los factores incidentes en el PFA es el cambio del gobierno de Pastrana al de Uribe, los cuales mostraron posiciones completamente diferentes frente al conflicto armado. El primero mostró interés por buscar una solución al conflicto armado mediante el diálogo con los grupos subversivos, muestra de esto fueron los diálogos de paz en el Caguán; por el contrario, el segundo mostró una posición de intensificación de la lucha armada en contra de las guerrillas, por ejemplo para el 2004 el gasto militar de Colombia (3,8 por ciento del PIB) fue el tercero más alto de todo el continente, superado sólo por Estados Unidos (4 por ciento del PIB) y Chile (3,9 por ciento del PIB). (Portafolio 2008, párr. 3)

Sin embargo, a pesar de que Uribe aumentó significativamente el gasto militar colombiano, y que el PFA se diseñó con un plazo de tres años, esta política continuó en su gobierno. “En el año 2005, luego de la evaluación que demostró sus impactos positivos [el PFA] se incorporó al Sistema de Protección Social (CONPES 3359 de 2005)” (Muñoz s.f., pág. 1).

Como se argumenta en el texto *El Camino Recorrido Diez años Familias en Acción*,

[...] El programa fue diseñado para una duración de tres años, junio 2001 a junio 2004, con una meta inicial de 340.000 familias, ubicadas en aproximadamente 300 municipios rurales de 26 departamentos del país. Esta cobertura se iría alcanzando gradualmente durante los años de operación. Sin embargo, por los resultados alcanzados y las condiciones de pobreza del país, el Gobierno Nacional decidió extender su cobertura y duración. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional [APASCI] y Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2010, pág. 91)

En este punto se pueden evidenciar varias alteraciones a la política pública, sin embargo se conservó su objetivo principal. Según el documento CONPES 3449 de 2006 con la continuación del PFA “[...] se busca la evolución del programa para que llegue a más familias pobres en nuevas regiones y ciudades del país [...] aunque manteniendo la esencia de apoyo a través de subsidios condicionados” (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2006, pág. 2).

Posteriormente, en el segundo período presidencial de Uribe, El PFA pasó a ser parte de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema (RED JUNTOS), y fue adoptado como un programa fundamental en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010: “Estado Comunitario para Todos”.

En este sentido “[...] en 2007 se inició la segunda fase [del PFA], que abrió los espacios de ingreso a las familias de los medianos y grandes centros urbanos, situación que implicó la modificación de algunos procesos y de los montos de los incentivos educativos para ajustarlos a la nueva situación del contexto urbano” (APASCI y DNP 2010, pág. 92).

Así las cosas se puede observar cómo, aunque el objetivo del componente educativo del PFA seguía siendo similar al planteado en un principio, como se evidencia en el documento CONPES 3472 de 2007

Complementar el ingreso de las familias con niños menores de 18 años, incentivando la formación de capital humano a través de: El consumo de alimentos, la incorporación de hábitos nutricionales y acciones de cuidado de la salud y seguimiento nutricional a los menores de 7 años. La asistencia y permanencia escolar en los niveles de educación básica y educación secundaria y media. (DNP 2007, pág. 3).

La cobertura geográfica del programa, la población beneficiaria, los recursos asignados, entre otros, cambiaron de acuerdo a las prioridades de las autoridades políticas, en este caso, de la presidencia de la República. “La meta del Programa es ampliar su cobertura a 1.5 millones de familias durante el año 2007 (alrededor de 1,2 millones del

SISBEN 1 y 300 mil familias en condición de desplazamiento), con niños menores de 18 años, distribuidas en todo el país, y mantener su atención hasta diciembre de 2010” (DNP 2007, pág. 3).

### **2.3 Educación en Zipaquirá, consideraciones sobre logros y limitaciones del PFA**

Teniendo en cuenta que este documento busca estudiar el componente educativo del PFA, y, de acuerdo a los argumentos de Vargas, el siguiente paso es la evaluación de la política, se analizará dicho componente teniendo en cuenta diferentes cifras sobre los logros en cobertura del PFA y algunos de los indicadores de la educación en el municipio de Zipaquirá. De este modo, se integrará la reconstrucción del proceso vivido por el PFA, los componentes del núcleo esencial del derecho mencionado y las cifras sobre educación en Zipaquirá entre los años 2006 y 2010.

En este sentido, “en 2007 el total de familias beneficiarias [del PFA] fue de 1.6 millones, correspondientes al 98,8% de las inscritas, las cuales incrementaron a 1,7 y 2,6 millones, en los años 2008 y 2009, respectivamente” (APASCI y DNP 2010, pág. 246) Teniendo en cuenta que según el DNP (2007, pág. 3) “[...] la meta del Programa es ampliar su cobertura a 1.5 millones de familias durante el año 2007”, se puede argumentar que, en cuanto a cobertura, el PFA cumplió su objetivo.

Sin embargo, a pesar de la gran cobertura del programa, es pertinente analizar las cifras de educación para estudiar si el PFA cumplió con el objetivo de incentivar la formación de capital humano, a través de la asistencia y permanencia escolar en los niveles de educación básica y media. Lo anterior se realizará mediante la exposición de las cifras de educación en el municipio de Zipaquirá, durante el 2006 y el 2010, y posteriormente, analizando si en este periodo se ha cumplido con el núcleo esencial del derecho a la educación.

Las cifras que serán presentadas a continuación corresponden al informe de progreso educativo realizado por la firma Estudios Sociales y Económicos (ESOCEC) Ltda., Luis Jaime Piñeros Jiménez, Andrés Mauricio Castillo Varela y Andrés Casas, titulado Educación, ¿Qué Dicen los Indicadores? Entidad Territorial: Municipio de Zipaquirá. En este informe se presentan las variaciones significativas en los indicadores de educación en Zipaquirá en el periodo comprendido entre el 2002 y el 2010. Sin embargo,



siguiendo el objetivo de este trabajo, sólo se tendrá en cuenta el periodo comprendido entre el 2006 y el 2010.

El documento mencionado “[...] apunta a dar una visión de la evolución de los diferentes indicadores que puedan dar cuenta de los resultados hasta ahora alcanzados, y los retos y desafíos aún por superar [...] llamando la atención sobre aspectos que consideramos relevantes a tener en cuenta en el diseño de Políticas Públicas en Educación” (Estudios Sociales y Económicos [ESOCEC] Ltda., et al. 2011, pág. 5).

La gráfica de la variación de la estructura institucional (ver anexo 2) muestra la evolución de la estructura del sistema educativo oficial del municipio de Zipaquirá entre 2002 y 2009. Como se ha mencionado, en este caso sólo se tomará la información del 2006 al 2009.

En primera instancia, es importante subrayar que el número de instituciones educativas se mantuvo estable entre el 2006 y el 2009 (7 urbanas y 4 rurales en el 2006, contra 8 y 4 respectivamente en 2009). Por otro lado, en el sector rural las matrículas aumentaron, mientras que en el urbano disminuyeron. Lo que es muestra (en el sector rural en cuanto a matrículas y en el sector urbano en cuanto a aumento de instituciones educativas) de los avances que las políticas públicas han logrado en cuanto a la asequibilidad y accesibilidad de la educación.

Sin embargo, en este punto es importante subrayar que si bien más estudiantes están accediendo a la educación, las sedes, y por ende los recursos físicos, tecnológicos, estructurales, etc. Se han mantenido estables. Es decir, en un número prácticamente igual de instituciones se está atendiendo a un número mayor de estudiantes, lo que genera un aumento de responsabilidades en materia de gestión institucional para los rectores (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 8). Lo anterior podría comprometer el elemento de la aceptabilidad del derecho a la educación.

Por lo anterior, es necesario estudiar con mayor detalle los cambios en la matrícula junto con otros indicadores de la educación en Zipaquirá, para analizar si los logros conseguidos en cuanto asequibilidad y accesibilidad de la educación, debido al aumento de cupos en el sector rural, se han articulado con otras características del núcleo esencial del

derecho a la educación, como la asequibilidad (edificios, acceso a materiales educativos, acceso a recursos tecnológicos, etc.), aceptabilidad y adaptabilidad.

Para estudiar el campo del acceso y la cobertura del sistema educativo en Zipaquirá, en primera instancia, se expondrá la matrícula según nivel educativo, que corresponde al número de estudiantes matriculados en los niveles de transición, primaria, secundaria y media (para este estudio no se tendrá en cuenta el nivel de transición). Segundo, se presentarán las cifras de los cambios poblacionales en el municipio, con el fin de estudiar si la oferta educativa (total de estudiantes atendidos por el sistema educativo, tanto oficial como privado) (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 9) ha sido ampliada de acuerdo al crecimiento y los cambios de la población. Finalmente, se mostrará la tasa de cobertura neta, indicador que responde a la combinación del comportamiento de la matrícula y la población.

La gráfica que corresponde a la matrícula según nivel educativo, (ver anexo 3) contiene la información de las variaciones que se presentaron, entre el 2002 y el 2009, en cuanto al número de estudiantes matriculados en cada nivel (siguiendo los objetivos de este trabajo el nivel transición no será tenido en cuenta).

La matrícula total, sin tener en cuenta transición, ascendía a 23.725 estudiantes en 2006 y 24.046 estudiantes en 2010 (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 10). Se puede observar entonces que en el lapso de cuatro años la matrícula total aumentó en 321 estudiantes. Lo anterior podría llevar a inferir que las políticas públicas como el PFA están contribuyendo a la garantía del derecho a la educación en Zipaquirá. Sin embargo, si se analiza cada nivel por separado se observa que “en primaria, la población atendida disminuye durante todo el período, concentrándose su caída entre 2006 y 2010” (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 9), mientras que la población matriculada en educación secundaria y media aumentó durante todo el periodo.

En este orden de ideas se puede concluir, respecto a la matrícula según el nivel educativo, que el nivel de “[...] primaria cae, y la ampliación de la oferta empieza a concentrarse en los demás niveles. Ello lleva a preguntar si ello obedece a factores estructurales, asociados con la demanda, o si, por el contrario, son problemas relacionados

con la gestión del sector los que han llevado a tal situación” (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 10).

Aunque es necesario reconocer los logros que se han alcanzado en materia de matrícula durante el periodo de tiempo estudiado, también es importante analizar las cifras desde la perspectiva de los cambios poblacionales y las necesidades que traen consigo estas dinámicas. Así, resulta útil estudiar si la expansión de la matrícula ha sido suficiente para satisfacer las demandas de la población en materia de acceso a la educación. (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 10)

La gráfica titulada población por rangos de edad (ver anexo 4) muestra, teniendo en cuenta la edad, las variaciones de la población de Zipaquirá, entre el 2002 y el 2010. Debido a que este escrito se centra en la educación básica y media, los rangos de edades que son pertinentes para el mismo son de 6 a 10 años y 11 a 14 años, que corresponden a las edades promedio en que se debería cursar la educación básica, y 15 a 16 años, que corresponden a la media.

Se observa entonces que la población en edad de cursar la educación primaria, 6 a 10 años, aumenta durante todo el periodo. Estos datos invitan a revisar el aparente aumento en matrícula por nivel que se presentó anteriormente. Ya que si bien el total de matriculados en todos los niveles se incrementó, el número de estudiantes atendidos en primaria disminuyó, mientras que la población en edad de cursar este nivel aumentó. En este orden de ideas, se puede concluir que la ampliación de la oferta educativa en el nivel de primaria, y las políticas públicas que buscan garantizar el derecho a la educación, como el PFA, no tienen en cuenta el crecimiento de la demanda que trae consigo el aumento de la población.

Por otra parte, la población de 11 a 14 años, edades promedio en las que se debería cursar la educación secundaria, aumenta durante todo el periodo, al igual que la población de 15 a 16 años, edades promedio para cursar la educación media. Es importante destacar que si bien la matrícula en dichos niveles también creció, este crecimiento en los estudiantes matriculados se desaceleró en el periodo comprendido entre el 2006 y el 2010, por lo que sería interesante analizar si el crecimiento de la matrícula en este periodo

satisface la demanda generada por el crecimiento de la población de dichas edades. Sin embargo, este estudio no abarca tal objetivo.

Así las cosas, “los cambios en la pirámide poblacional de Zipaquirá ya se están sintiendo y deberán ser tenidos en cuenta de manera explícita a la hora de fijar metas [y diseñar políticas públicas] en materia educativa, puesto que están afectando de manera directa la demanda por educación” (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 10). No tener en cuenta dichos cambios poblacionales afecta la garantía del derecho a la educación, debido a que se están dejando de lado algunos de los elementos de su núcleo esencial, como la asequibilidad.

Para estudiar de una manera más precisa la combinación del comportamiento de la matrícula y los cambios de la población, a continuación se expondrán la tasa de cobertura neta. “Se entiende por cobertura neta la proporción de niños, niñas y jóvenes matriculados en edad escolar en el nivel de enseñanza específico (transición y los niveles de educación básica y media) con relación al total de niños y niñas en edad de cursar educación (5 a 16 años)” (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 11).

De la gráfica titulada tasa de cobertura neta por nivel educativo (ver anexo 5), cabe resaltar que dicha tasa en primaria disminuye durante todo el periodo. Los datos expuestos muestran que, para el 2006, del 100% de los niños en edad de cursar el nivel de primaria, el 94% se encontraba matriculado en instituciones educativas, cifra que para el 2010 descendió al 91%.

En cuanto a los niveles de educación secundaria y media, a pesar de que la tasa de cobertura neta aumentó durante todo el periodo en ambos niveles, se observa que, para el primero, en el 2010 el 88% de los estudiantes en edad de estar en este nivel están matriculados y; para el segundo, en el mismo año, tan sólo el 67% de los jóvenes en edad de cursar este nivel se encuentran asistiendo a una institución educativa. (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 11)

Los anteriores porcentajes evidencian que las políticas públicas enfocadas a la garantía de la educación, en el municipio de Zipaquirá, no están teniendo en cuenta los cambios poblacionales y las necesidades que surgen de los mismos. Esto ocasiona que la oferta educativa no esté respondiendo de una manera adecuada al aumento de la demanda

(en parte ocasionado por las TMC) y, por ende, que no se esté cumpliendo con los elementos de asequibilidad y accesibilidad (derecho a la disponibilidad y al acceso) del núcleo esencial mínimo del derecho a la educación.

En este sentido,

[...] la evolución de la cobertura neta muestra los cambios que ya se empiezan a sentir en la demanda por educación, expresados en el estancamiento o reducción de la matrícula de algunos niveles. Lo anterior es explicado por los cambios al interior de la población en edad escolar. Esto debe tenerse en cuenta de manera explícita a la hora de diseñar propuestas en materia de cobertura educativa. (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 11)

La obligación que tiene el Estado de garantizar los derechos a la disponibilidad y al acceso al sistema educativo, que no se están cumpliendo de una manera óptima como se argumentó anteriormente, es sólo uno de los retos de las políticas educativas. Así, la permanencia de los estudiantes en los institutos educativos, junto con la aprobación satisfactoria de los diferentes grados en las edades correspondientes, constituyen otro ámbito de importancia neurálgica para la garantía del derecho a la educación.

Para analizar los factores mencionados, permanencia y tránsito, se expondrán los indicadores en cuanto a la deserción, la repitencia y la extraedad en los diferentes niveles educativos, en el municipio de Zipaquirá.

En cuanto a la deserción<sup>4</sup> (ver anexo 6) se puede resaltar que, del 2006 al 2009, el porcentaje de estudiantes de primaria del sector oficial que abandonan sus estudios durante el año escolar decrece un punto porcentual, del 6% al 5%, mientras que en el sector no oficial aumenta un punto, del 1% al 2%. Por su parte, en secundaria se observa que la deserción escolar aumenta para el sector oficial en un punto porcentual y se mantiene estable en el sector no oficial.

Caso similar ocurrió con el nivel de educación media del sector oficial. En el 2006 la tasa de deserción era del 4%, y aumentó en dos puntos porcentuales para el 2009, ubicándose así en 6%. El aumento de la tasa de deserción, en la educación secundaria y media del sector oficial, es un fenómeno que debería ser tenido en cuenta por las políticas públicas que buscan garantizar este derecho. “Disminuir al máximo la deserción escolar

---

<sup>4</sup> El fenómeno de la deserción escolar interanual se refiere a “[...] la proporción de estudiantes que abandonan el sistema escolar antes de que finalice el año lectivo, como proporción de los alumnos matriculados” (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 13).

constituye uno de los elementos centrales no sólo para elevar las tasas de cobertura sino también para mejorar los niveles de calidad del sistema educativo en su conjunto” (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 13).

En este sentido, políticas públicas como el PFA deberían contar con elementos, o ser complementadas con otras políticas, que busquen mitigar la deserción escolar en el municipio. Lo anterior, debido a que dicho fenómeno afecta de manera negativa la cobertura y la calidad de la educación, impidiendo así que se cumpla de una manera efectiva con las características de asequibilidad, accesibilidad y aceptabilidad del núcleo esencial mínimo de este derecho.

Por otra parte, “La tasa de repitencia corresponde a la relación existente entre los estudiantes que se reportan como repitentes (estudiantes que permanecen en un mismo grado escolar durante un período mayor a un año), con respecto a los alumnos matriculados en ese mismo grado o nivel” (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 14).

En cuanto a la tasa de repitencia en el municipio de Zipaquirá, en el periodo comprendido entre el 2002 y el 2009, (ver anexo 7) es importante destacar que dicha tasa es más alta en todos los niveles para el sector oficial. Lo que es muestra de las grandes diferencias entre la educación pública y privada en Zipaquirá. Así las cosas, la educación pública tiene grandes deficiencias en cuanto a la cobertura y al tránsito satisfactorio de los estudiantes por los diferentes niveles educativos. Lo anterior conlleva a que varios componentes del núcleo esencial del derecho a la educación no sean tenidos en cuenta por la educación oficial del municipio.

Factores como la repitencia deberían ser tenidos en cuenta por las políticas públicas que buscan garantizar el derecho a la educación. Ya que una vez se tengan claras, de una manera global, las diferentes causas que afectan el derecho mencionado, las políticas vigentes, como el PFA, podrían ser complementadas para garantizar de una manera completa los elementos del núcleo esencial de la educación.

Finalmente, la extraedad (ver anexo 8) es otro de los factores que determina la permanencia y el tránsito de los estudiantes en el sistema educativo. “Se entiende por extraedad el desfase existente entre la edad y el grado educativo que cursa una persona. La extraedad se produce cuando una persona se encuentra uno o más años por encima de la

edad promedio para cursar un nivel educativo específico” (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 14).

En primera instancia, llama la atención las altísimas tasas de extraedad en el municipio de Zipaquirá en todos los niveles del sector oficial, alcanzando, en el 2010, el 15%, 20% y 25% para los niveles de educación primaria, secundaria y media respectivamente. Además, en la educación media, aunque la tasa disminuyó, pasó del 28% en el 2006 al 25% en el 2010, este es el porcentaje más alto de todos los niveles (ver anexo 8).

El gran porcentaje de estudiantes que presentan extraedad en todos los niveles de la educación oficial es un fenómeno de gran importancia en el desempeño de los estudiantes y por ende, en la calidad de la educación que reciben. La extraedad se constituye como “[...] un factor asociado a los bajos resultados alcanzados por los estudiantes en materia de calidad de los aprendizajes” (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 14).

Este fenómeno es muestra de las falencias en las políticas que buscan garantizar el derecho a la educación, ya que no están teniendo en cuenta los problemas que se pueden presentar en el ámbito del tránsito y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. Atacar estas problemáticas es fundamental para garantizar una educación de calidad, que cumpla con el núcleo esencial de este derecho.

Por otro lado, “Un elemento del núcleo esencial del derecho a la educación es el derecho a la disponibilidad de personal docente suficiente y de calidad para atender la demanda de escolarización de toda la población menor de edad” (Pinilla 2006, pág. 26). En este sentido, se hace necesario, para estudiar si se está garantizando el derecho a la educación en el municipio de Zipaquirá, mostrar la evolución de la composición de las plantas de personal docente según su nivel de formación (ver anexo 9).

En este ámbito es importante destacar la disminución de los docentes con formación normalista, lo que garantiza que los profesores tienen mayor nivel de estudios y, por ende, podrán impartir una educación de mejor calidad. Sin embargo, a pesar de que el porcentaje de docentes profesionales creció para el 2007, para el 2009 disminuyó. En el caso de los docentes con posgrado en educación, el aumento de su porcentaje en los últimos tres años,

no alcanza a compensar la disminución que sufrió en los primeros cuatro, teniendo así un 50% en el 2002 y un 46% en el 2009. (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 18).

Como se ha mencionado, garantizar un número de profesores suficientes, que cuenten con un nivel de estudios adecuados, es fundamental para cumplir con los elementos de asequibilidad y aceptabilidad de la educación. Por lo anterior, políticas encaminadas a estimular que los docentes continúen con sus estudios, deberían implementarse en el municipio para asegurar, de una manera más efectiva, el cumplimiento del núcleo esencial del derecho a la educación.



### 3. CONCLUSIONES

Si bien es importante reconocer algunos de los logros del PFA (como lo son la cobertura del programa, el aumento de matrículas en los niveles de educación básica y media, el esfuerzo en cuanto a la articulación de diferentes actores de orden nacional, departamental y municipal para entregar los subsidios y, así mismo, hacerle seguimiento a los beneficiarios) también es necesario identificar las falencias del programa para, de esta manera, avanzar hacia la identificación de las problemáticas y de los factores que han impedido alcanzar el objetivo de la política y garantizar el derecho a la educación.

En este sentido, la perspectiva del análisis de política pública, bajo la cual se analizó el PFA, brinda algunas herramientas para identificar ciertas limitaciones del programa. Así, vale la pena resaltar, siguiendo los factores que influyeron en la gestación del PFA, que esta política fue diseñada para durar sólo tres años, e iba dirigida a poblaciones de menos de 100.000 habitantes; cuando se reformuló y se pretendió alcanzar a todos los municipios del país, así como los grandes centros urbanos, se dejaron de lado varios de los componentes del núcleo esencial del derecho a la educación, lo que dificultó la garantía del mismo y la acumulación de capital humano.

Lo anterior se debió, en parte, a que en la expansión del programa, en el gobierno de Uribe, no se tuvo en cuenta que el aumento de la demanda del derecho a la educación tenía que ser correspondido con la ampliación de la oferta. En este sentido, con la llegada del PFA a todos los municipios y centros urbanos del país, las matrículas aumentaron considerablemente (como se evidenció en el municipio de Zipaquirá según las cifras presentadas), contribuyendo así a cumplir con el elemento del núcleo esencial de la educación correspondiente a la accesibilidad, específicamente, económica.

Sin embargo, este aumento de matrículas debió ser correspondido con un aumento de la asequibilidad del derecho a la educación, es decir se debió ampliar la oferta para no comprometer la calidad de la educación impartida. De este modo, el hecho de que más estudiantes asistieran a los planteles educativos, sin ampliar la disponibilidad de recursos, tanto físicos como humanos, ocasionó que se comprometiera la calidad de la educación (derecho a la aceptabilidad). En este sentido,

[...] el potencial de los programas de transferencias condicionadas como mecanismos que mejoran el aprendizaje es incorrecto desde sus bases, pues se está suponiendo que la calidad de la educación ofrecida a la población pobre es adecuada y que los niños aprenden más por el simple hecho de pasar más horas en el colegio. Con esta perspectiva, y no solo para el caso colombiano, entender las transferencias condicionadas como sustitutos (teórica y monetariamente) de políticas públicas para mejorar la calidad de la educación puede ser problemático, sobre todo si los aumentos en la demanda pueden estar deteriorando aún más las condiciones de oferta y calidad educativa. (Reimers, Da Silva y Trevino 2006, citados por Benson 2012, pág. 58)

Así mismo, se evidencia, gracias a la reconstrucción del proceso vivido por la política pública, que en la reformulación de los alcances del PFA en la segunda presidencia de Uribe, se buscaba garantizar el derecho a la educación a más niños, de un número mayor de municipios. Sin embargo, a pesar de que aumentó el número de beneficiarios del programa, no se tuvo en cuenta el cambio poblacional. Muestra de lo anterior es la tasa de cobertura neta del municipio de Zipaquirá, la cual indica que si bien el número de matrículas aumentó, la población en edad de acceder a la educación básica y media presentó el mismo comportamiento.

Por ejemplo, en la educación media en el municipio de Zipaquirá, a pesar de que la tasa de cobertura neta aumentó durante todo el periodo, se observa que en el 2010 tan sólo el 67% de los jóvenes en edad de cursar este nivel se encuentran asistiendo a una institución educativa (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 11). Esto demuestra que en los procesos de reformulación del PFA no se tuvieron en cuenta los cambios poblacionales. De este modo, a pesar de un aparente aumento en la matriculas, no se está garantizando que el total de la población en edad de asistir a la educación lo esté haciendo efectivamente.

Lo anterior evidencia que las políticas públicas enfocadas a la garantía de la educación en el municipio de Zipaquirá, no están teniendo en cuenta los cambios poblacionales y las necesidades que surgen de los mismos. Esto ocasiona que la oferta educativa no esté respondiendo de una manera adecuada al aumento de la demanda y, por ende, que no se esté cumpliendo con los elementos de asequibilidad y accesibilidad (derecho a la disponibilidad y al acceso) del núcleo esencial mínimo del derecho a la educación.

Por otro lado, factores que afectan la garantía del derecho en cuestión y, por ende, la acumulación de capital humano, como lo son la deserción escolar, las altas tasas de repitencia y extraedad, no fueron tenidas en cuenta en la formulación ni en los cambios estudiados del PFA. Como se observó en las cifras expuestas de los indicadores de educación del municipio de Zipaquirá, los tres fenómenos mencionados anteriormente afectan directamente el componente de aceptabilidad (calidad) del derecho a la educación y, de acuerdo al análisis realizado al PFA, no se evidencia que estos tres factores sean tenidos en cuenta por los actores políticos que formularon e implementaron el programa.

Otro factor de suma importancia que se debe tener en cuenta para incentivar la acumulación del capital humano y garantizar el derecho a la educación, es el personal docente de los planteles educativos. En este sentido se observó, a lo largo de la reconstrucción del proceso vivido por el PFA, que no se tuvo en cuenta el ámbito de la asequibilidad (personal docente suficiente) y aceptabilidad (profesores capacitados que impartan una educación de calidad) en cuanto a los profesionales que se encargan de educar a los beneficiarios del programa.

Así las cosas, el PFA podría ser complementado con políticas que incentiven a los docentes a continuar con sus estudios y, así mismo, a posicionar socialmente la carrera profesional de los profesores. Lo anterior se podría lograr, por ejemplo, mediante el aumento de salarios, diferentes distinciones, tanto económicas como simbólicas, a los docentes que se destaquen en su labor de enseñanza, entre otras medidas. Esto con el fin de garantizar, por parte de las personas que imparten la educación, que se cumpla el núcleo esencial del derecho mencionado.

Teniendo en cuenta los argumentos anteriores, se puede corroborar la hipótesis planteada en este documento. El componente educativo del Programa Familias en Acción ha contribuido de una forma parcial e incompleta a la garantía del derecho a la educación básica y media. Lo anterior se debe a que el subsidio condicionado otorgado por el programa sólo tiene en cuenta el aspecto monetario, que sí bien ayuda a financiar parcialmente la educación, se centra solamente en la demanda de este derecho, dejando de lado la oferta y varios de los elementos del núcleo esencial de la educación.

Las TMC del PFA podrían ser complementadas con políticas que busquen influir de manera positiva en la oferta del derecho a la educación. Por ejemplo, en el caso mexicano, existe una política similar al PFA, llamada “Progresá”, que busca mediante transferencias condicionadas, contribuir a garantizar el derecho a la educación y a la acumulación del capital humano. Así, en un estudio realizado sobre los impactos de este programa

[...] Los autores encuentran que variables como la razón de estudiantes a profesores y el número de salones han permanecido estables con posterioridad a la implementación del programa. Esto sugiere que los aumentos en la demanda educativa derivados de Progresá se han acompañado de inversiones en la oferta, lo cual ha permitido mantener algunos índices de calidad. En principio, esto se debe al hecho de que el programa contiene un componente de inversión en la oferta, el cual busca contrarrestar los efectos negativos que puede tener la expansión de la demanda sobre la calidad de la educación. No obstante, como se señaló, este no es el caso en Familias en Acción, pues el programa no contiene una intervención a la oferta, razón por la cual se espera que este tipo de variables sí hayan experimentado deterioros. (Benson 2012, pág.60).

De esta manera, aunque se han rescatado algunos de los logros del PFA, se pueden evidenciar las múltiples falencias del mismo a la hora de buscar la garantía del derecho a la educación y de contribuir a la acumulación del capital humano. Complementar el PFA con otras políticas que busquen no sólo aumentar la demanda de este derecho, sino garantizar las condiciones que permitan cumplir con su núcleo esencial (es decir, que busquen aumentar la oferta de la educación de acuerdo al crecimiento de la matrícula y los cambios poblacionales) es un deber del Estado para cumplir con las obligaciones (tanto constitucionales como en materia de acuerdos internacionales) referentes a la garantía del derecho a la educación.

La garantía de este derecho no sólo es un deber del Estado, sino una herramienta que permite el desarrollo de los individuos y de las sociedades. Por ende, es necesario que en Colombia se sigan impulsando políticas que busquen garantizar tal derecho, que tengan en cuenta los diversos factores, actores, situaciones geográficas, culturales, etc. que afectan la plena garantía del mismo.

La garantía del derecho a la educación debe consolidarse como una de las metas principales de la sociedad colombiana, ya que, como argumenta Andrés Oppenheimer

La educación es un baluarte estratégico que permite a todo tipo de clases sociales integrarse de la mejor manera en el competitivo mercado laboral, o en las estructuras culturales donde los productos educativos mostraran resultados concretos, como la publicación de libros, circulación de ideas, discusión en torno a prototipos que buscan los perfiles de una sociedad

mejor, e incluso los canales por donde las instituciones resuelven mejor sus conflictos, apostando por el cultivo de un ambiente democrático, pluralista, pacífico y respetuoso de las diversidades, las cuales promueven una sociedad más ambiciosa y con sólidos estándares de modernización. (Oppenheimer 2011, pág. 26)

## BIBLIOGRAFÍA

### Capítulos o artículos en libro.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional [APASCI]. (2005). Introducción, El Camino Recorrido y Puesta en Escena de Familias en Acción. En M. Giraldo (Ed.), *Aprendizaje Colectivo Familias en Acción* (introducción, págs. 1-59). Santiago de Cali: Imprelibros S.A. Disponible en: <http://www.dps.gov.co/documentos/FA/APRENDIZAJE%20COLECTIVO%20ALTA.pdf>

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional [APASCI] y Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2010). Familias en Acción: baluarte de la política social, Programa para el fortalecimiento del capital humano. En M. Giraldo (Ed.), *El Camino Recorrido Diez Años Familias en Acción* (págs. 85-96). Bogotá D.C.: Cargraphics S.A. Disponible en: <http://www.dps.gov.co/documentos/FA/EL%20CAMINO%20RECORRIDO%20WEB.pdf>

Pinilla, P. A. (2006). Derecho a la educación y obligaciones del Estado y Población en edad escolar. En *El derecho a la educación, La educación en la perspectiva de los derechos humanos* (págs. 45 - 127). Procuraduría General de la Nación. Bogotá D.C.: Giro editores Ltda. Disponible en: [http://www.procuraduria.gov.co/imgs/eventos/05052006\\_libroeducacion.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/imgs/eventos/05052006_libroeducacion.pdf)

Roth, N. (2002). Conceptos teorías y herramientas para el análisis de políticas públicas. En *Políticas públicas Formulación, implementación y evaluación* (págs. 17-51). Bogotá D.C.: Ediciones Aurora. Disponible en: [http://www.academia.edu/958807/Políticas\\_publicas\\_formulacion\\_implementacion\\_y\\_evaluacion.\\_Capitulos\\_1-4](http://www.academia.edu/958807/Políticas_publicas_formulacion_implementacion_y_evaluacion._Capitulos_1-4)

Vargas, A. (1999). Reflexiones acerca del análisis de políticas públicas. En *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá D.C.: Almudena editores. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/137915411/VARGAS-Alejo-Notas-sobre-el-Estado-y-las-politicas-publicas>

#### **Artículos en publicaciones periódicas académicas.**

Ahumada-Beltrán C., et al. (2008, Enero). *Políticas sociales en la región andina: el caso de Colombia (2000-2007)*. En *Papel Político*, 13(1), 323-361. Disponible en: <http://web.ebscohost.com.ez.urosario.edu.co/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=65aba678-4394-4afe-9362-c6043e874a63%40sessionmgr4001&vid=2&hid=4207>

Benson A. L. (2012, semestre II). *Efectos de Familias en Acción sobre la calidad de la oferta educativa*. En *Revista Desarrollo y Sociedad*, (70), 51-91. Disponible en: [http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones\\_y\\_publicaciones/CEDE/Publicaciones/Revista\\_Desarrollo\\_y\\_Sociedad/Ediciones/Revista\\_Desarrollo\\_y\\_Sociedad\\_No.\\_70/Efectos\\_de\\_Familias\\_en\\_Accion\\_sobre\\_la\\_calidad\\_de\\_la\\_oferta\\_educativa](http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/Revista_Desarrollo_y_Sociedad/Ediciones/Revista_Desarrollo_y_Sociedad_No._70/Efectos_de_Familias_en_Accion_sobre_la_calidad_de_la_oferta_educativa)

Casas A. (1998, enero-febrero). *La crisis asiática y sus repercusiones sobre los mercados financieros internacionales*. En *Boletín del CEMLA*, 44(1), 3-8. Disponible en: <http://web.ebscohost.com.ez.urosario.edu.co/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&sid=afb65934-e076-49d6-9ba2-6e9796362205%40sessionmgr4004&hid=4207>

Tomasevski, K. (2004, Julio-Diciembre). *Indicadores del Derecho a la Educación*. En *Revista IIDH*, (40), 341-388. Disponible en: [http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_1231064373/Revista%20IIDH-40.pdf?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_1231064373/Revista+IIDH-40.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1231064373/Revista%20IIDH-40.pdf?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1231064373/Revista+IIDH-40.pdf)

Velásquez, R. (2009, semestre I). *Hacia una nueva definición del concepto “política pública”*. En *Desafíos*, (20), 149-187. Disponible en:  
<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/433/377%E2%80%8E>

**Artículos en publicaciones periódicas no académicas.**

Oppenheimer, A. (2011, Julio). La era de la economía del conocimiento. *Revista Perspectiva*, págs. 21-30.

Para gasto militar, Colombia dedicó en promedio 4,7% de su PIB durante 7 años. (2008, 14 de abril). *Portafolio*. Disponible en:  
<http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-4099044>

**Otros documentos.**

Barrera-Osorio, F., Maldonado, D., Rodríguez C. (2012). *Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas*. Serie documentos de trabajo No. 126. Universidad del Rosario. Disponible en:  
[http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/7b/7b49a017-42b0-46de-b20f-79c8b8fb45e9.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/7b/7b49a017-42b0-46de-b20f-79c8b8fb45e9.pdf)

Centro de Investigaciones Sociojurídicas [CIJUS]. (s.f.). Proyecto terranova, análisis sobre desplazamiento y tierras. Universidad de los Andes. Facultad de derecho. Política pública sobre desplazamiento / 2002: año histórico con mayor población desplazada en Colombia. Disponible en:  
[http://terranova.uniandes.edu.co/politpub/punto\\_d.html](http://terranova.uniandes.edu.co/politpub/punto_d.html)



Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas [CDESC]. (2000). Observación general N° 11 (1999): Planes de acción para la enseñanza primaria. En *Informe sobre los períodos de sesiones 20° y 21°*. Consejo económico y social. Suplemento N° 2. Disponible en:  
[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/8e9c603f486cdf83802566f8003870e7/b11db68378787542802568e30034abf6/\\$FILE/G0041212.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/8e9c603f486cdf83802566f8003870e7/b11db68378787542802568e30034abf6/$FILE/G0041212.pdf)

Constitución Política de Colombia. (1991). Título uno. De los principios fundamentales. Bogotá D.C.: Impre Andes S.A.

Corpoeducación, et al. (2006). Resumen ejecutivo, El progreso educativo de Colombia (2000 - 2005). *Hay avances pero quedan desafíos, Informe de progreso educativo de Colombia*. Primera edición. Disponible en:  
[http://www.oei.es/quipu/colombia/preal\\_colombia2006.pdf](http://www.oei.es/quipu/colombia/preal_colombia2006.pdf)

Corte Constitucional de Colombia. (1994). Sentencia No. T-380/94. Magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara. Disponible en:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-380-94.htm>

Decreto N° 1860. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales (1994, Agosto 3). Diario Oficial No 41.473, Agosto 1994. Disponible en:  
[http://www.mineduacion.gov.co/1621/articulos-172061\\_archivo\\_pdf\\_decreto1860\\_94.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articulos-172061_archivo_pdf_decreto1860_94.pdf)

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2008). *Familias en acción para población vulnerable y desplazada*. Disponible en:  
[https://spi.dnp.gov.co/App\\_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0019171449999.pdf](https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0019171449999.pdf)

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2007). *Concepto favorable a la nación para contratar empréstitos externos con la banca multilateral hasta por us \$1.500 millones, o su equivalente en otras monedas, con el fin de financiar la puesta en marcha de la expansión del programa familias en acción 2007 – 2010*. Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 4372 de 2007. Bogotá D.C. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3472.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2006). *Concepto Favorable A La Nación Para Adicionar El Valor De Un Empréstito Externo Con La Banca Multilateral Hasta Por Us \$105 Millones Con El Fin De Continuar La Financiación Del Programa Familias En Acción*. Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3449 de 2006. Bogotá D.C. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3449.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2000). *Plan Colombia Red De Apoyo Social: Programas De Subsidios Condicionados Y Capacitación Laboral De Jóvenes Desempleados De Bajos Recursos*. Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3081 de 2000. Bogotá D.C. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3081.pdf>

Departamento para la Prosperidad Social [DPS]. (2011). *Ingreso social, familias en acción*. Disponible en: <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157>

Estudios Sociales y Económicos (ESOCEC) Ltda., et al. (2011, Septiembre). *Educación, ¿Qué Dicen los Indicadores? Entidad Territorial: Municipio de Zipaquirá*. Bogotá.

Disponible en: <http://fundacionexe.org.co/wp-content/uploads/2011/10/Zipaquira.pdf>

Fundación Asociación de Voluntarios para el Servicio Internacional [AVSI]. (2008). El capital humano y su medición. En *Capital humano, recurso para el desarrollo, La experiencia en el mundo de tres ONG italianas: AVSI, ICU, Monserrate*. Disponible en: <http://www.avsi.org/wp-content/uploads/2011/07/CapitalHumano.pdf>

Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2010). Sistema educativo colombiano. Disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-233839.html>

Muñoz L. A. Economista Consultor -DIFP-DNP. (s.f.) *Implementación del Programa Familias en Acción Atención a Población Desplazada*. Disponible en: [https://spi.dnp.gov.co/App\\_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0027065309999.pdf](https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0027065309999.pdf)

Organización de Naciones Unidas [ONU]. (1976). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

Unión Temporal Econometría – Sei. (2012). *Impactos de largo plazo del programa familias en acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano*. Disponible en: [https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/92646308-df90-4107-a074-8bf62ea9e862/Eval\\_Familias%20Acci%C3%B3n%20Largo%20plazo.pdf](https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/92646308-df90-4107-a074-8bf62ea9e862/Eval_Familias%20Acci%C3%B3n%20Largo%20plazo.pdf)

Veillette C. (2005). Summary. En *Plan Colombia: A progress report*. CRS Report for Congress. Disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf>

## ANEXOS

### Anexo 1. Gráficas: Elementos constitutivos del núcleo esencial del derecho a la educación y Obligaciones de garantía y respeto por parte del Estado.

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

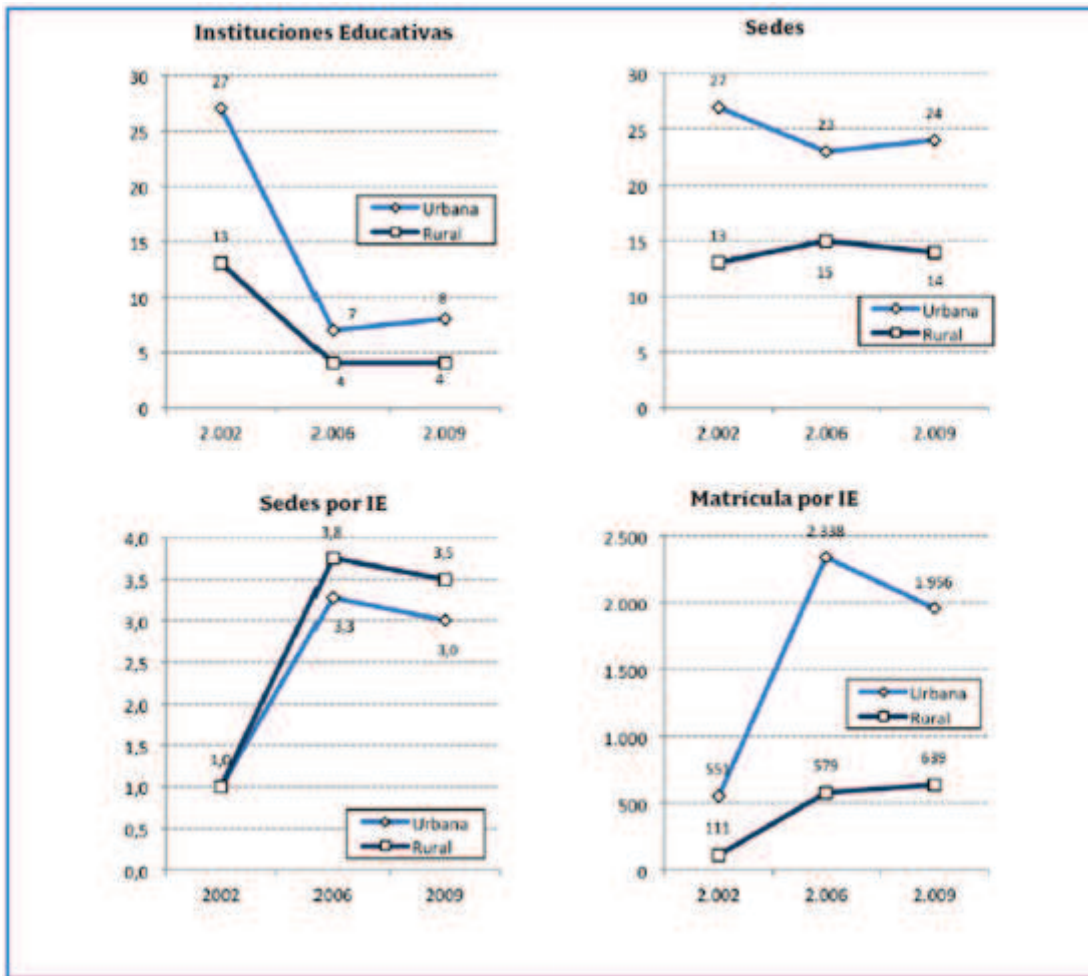


OBLIGACIONES DE GARANTÍA Y RESPETO POR PARTE DEL ESTADO



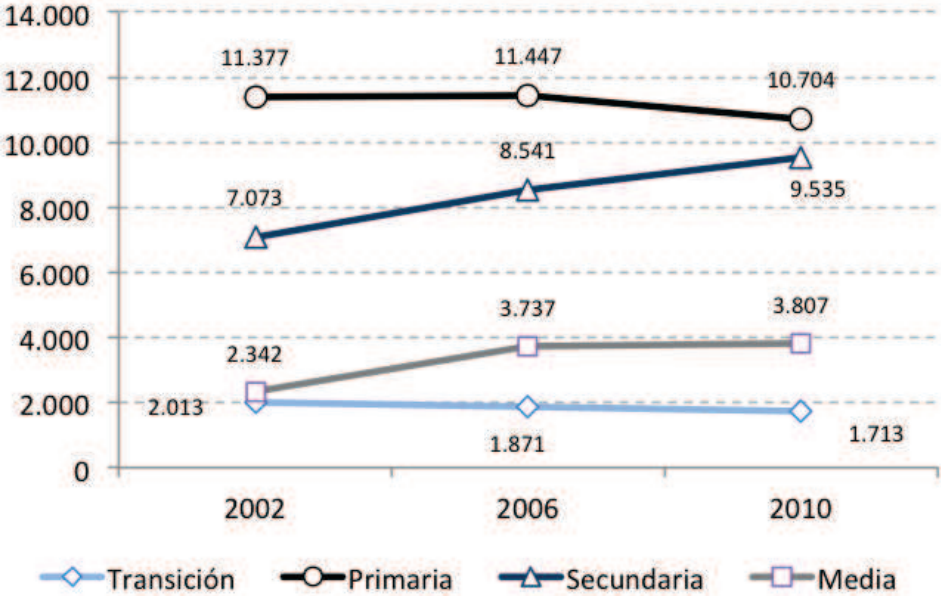
Fuente: (Pinilla 2006, pág. 52-54).

Anexo 2. Gráfica: Estructura Institucional Zipaquirá 2002-2009.



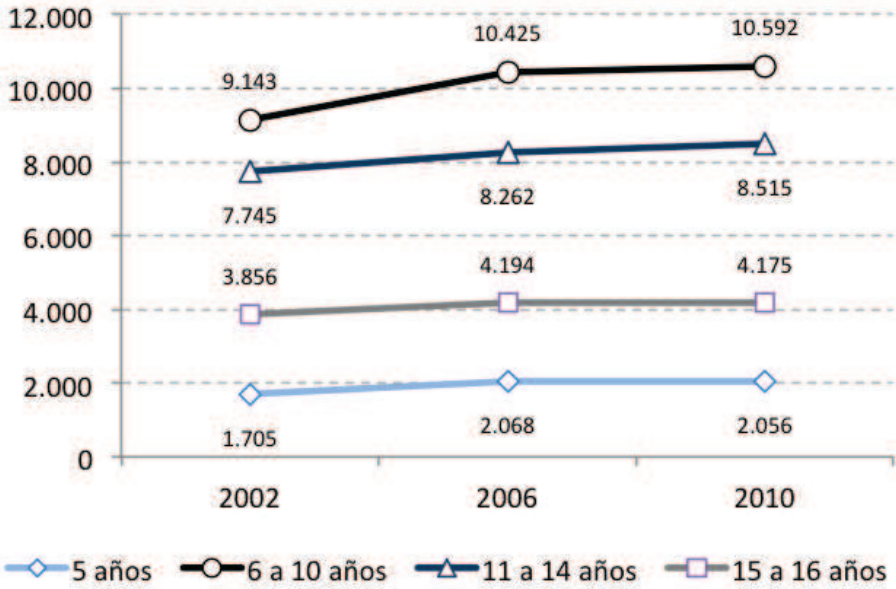
Fuente: (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 8).

Anexo 3. Gráfica: Matrícula según nivel educativo Zipaquirá 2002-2010.



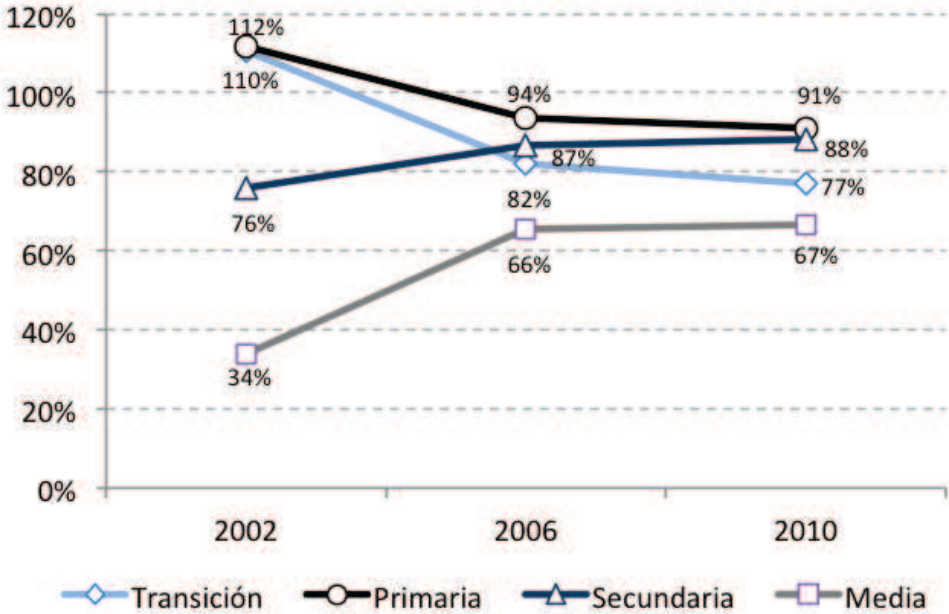
Fuente: (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 10).

Anexo 4. Gráfica: Población por rangos de edad Zipaquirá 2002-2010.



Fuente: (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 10).

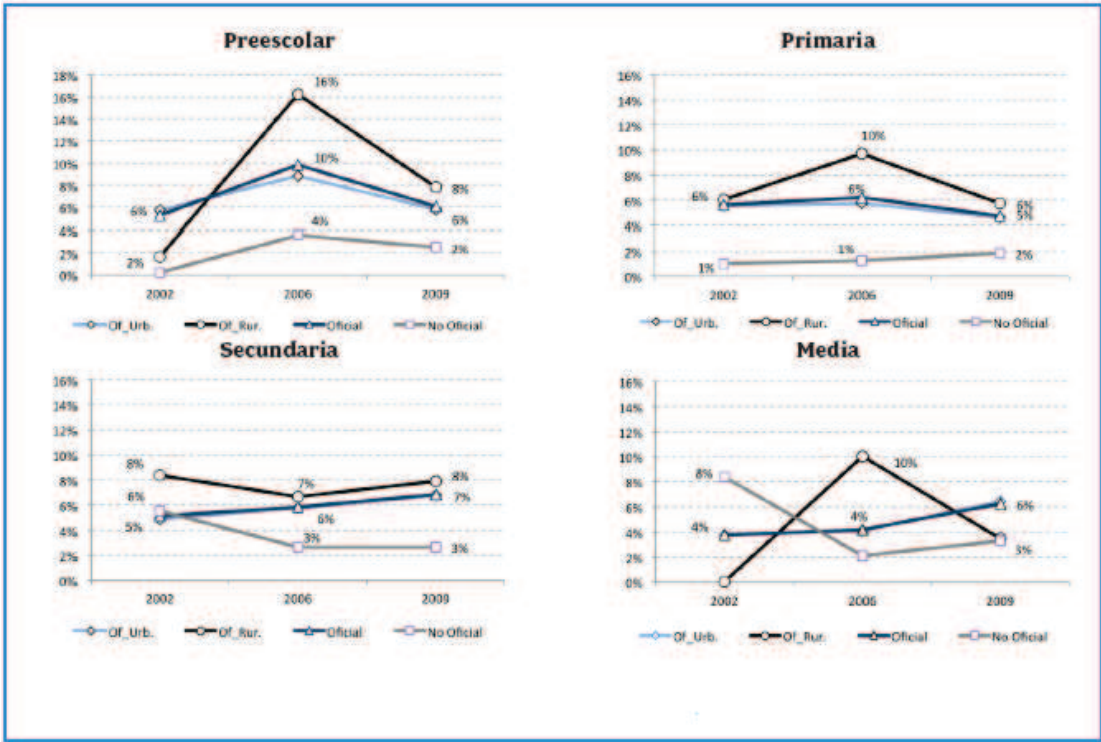
Anexo 5. Gráfica: Tasa de cobertura neta por nivel educativo Zipaquirá 2002-2010.



Fuente: (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 11)

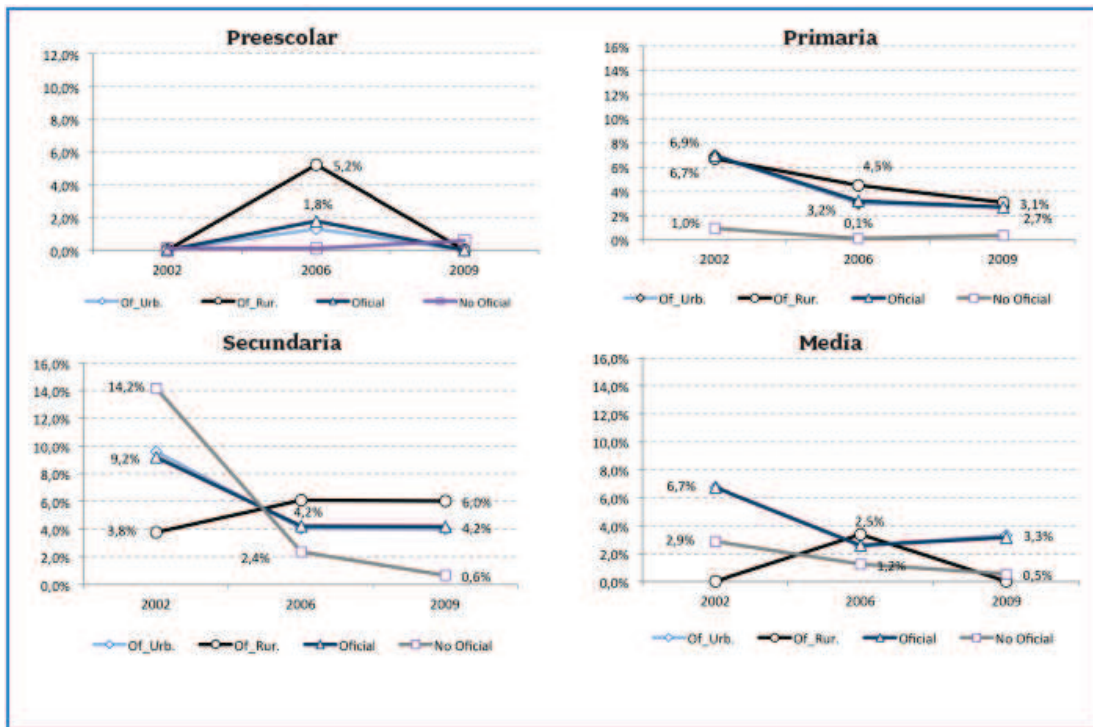


Anexo 6. Gráfica: Tasa de deserción escolar por nivel educativo Zipaquirá 2002-2009.



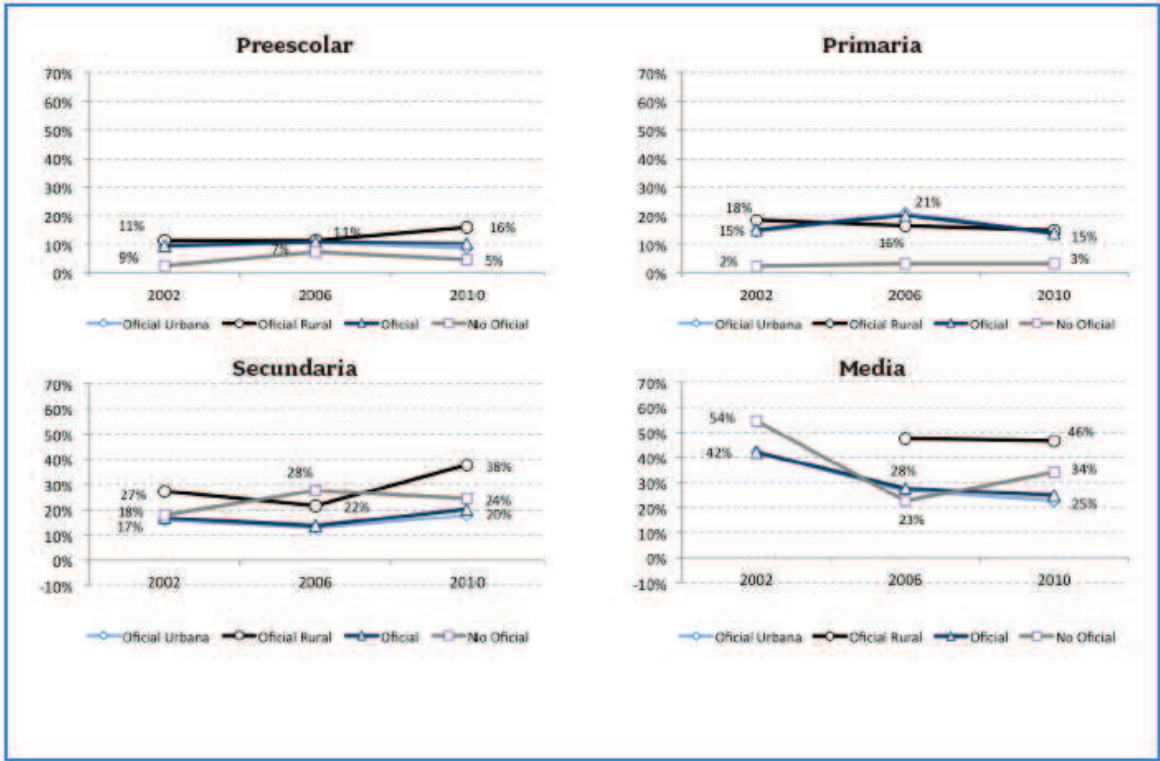
Fuente: (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 13)

Anexo 7. Gráfica: Tasa de repitencia por nivel educativo Zipaquirá 2002-2009.



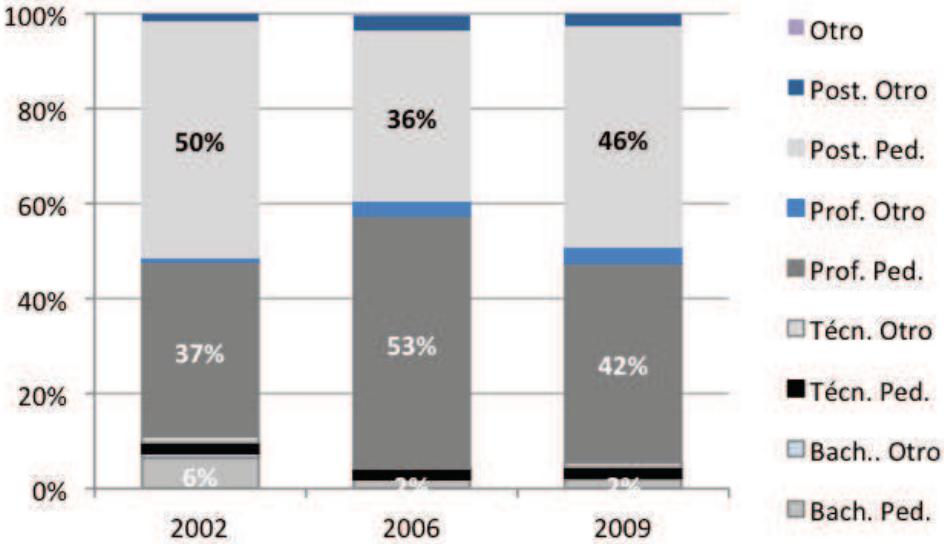
Fuente: (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 14)

Anexo 8. Gráfica: Tasas de extraedad Zipaquirá 2002-2010.



Fuente: (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 15)

Anexo 9. Gráfica: Docentes por nivel de formación Zipaquirá 2002-2009.



Fuente: (ESOCEC Ltda., et al. 2011, pág. 18)