

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN
RESEARCH REPORT

Política de gratuidad: un estudio de caso*

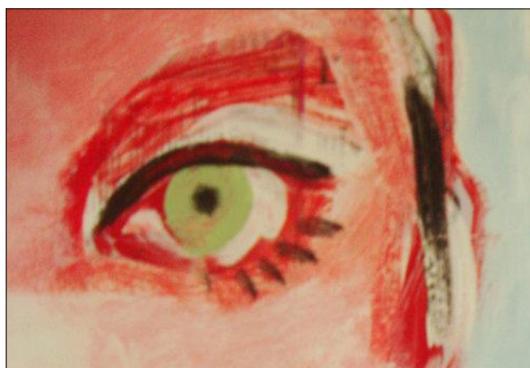
*Education free of charge:
a case study*

Everly Castellar Paternina

zona próxima

Revista del Instituto
de Estudios en Educación
Universidad del Norte
n° 23 julio-diciembre, 2015
ISSN 2145-9444 (electrónica)

<http://dx.doi.org/10.14482/zp.22.5832>



MAGOLA MORENO

zona
próxima

EVERLY CASTELLAR PATERNINA
Licenciada en Ciencias Sociales
Magister en Desarrollo Social, Universidad del Norte.
Docente, SENA Atlántico.
castellar74@hotmail.com

* El artículo es producto de la investigación "Alcances de la política de gratuidad en un centro de educación básica de Barranquilla (Atlántico) en el período 2008-2012", para optar al título de Magister en Desarrollo Social. La investigación se realizó bajo la dirección de Diana Chamorro, Ph.D., Profesora tiempo completo adscrita al Departamento de Lenguas del Instituto de Estudios en Educación, Universidad del Norte.

FECHA DE RECEPCIÓN: 25 DE MARZO DE 2014
FECHA DE ACEPTACIÓN: 18 DE OCTUBRE DE 2015

<p>Este artículo presenta los resultados de una investigación con diseño de estudio de caso de corte cualitativo, cuyo propósito fue analizar, en el marco de la política pública en Colombia, los alcances de la implementación de la gratuidad en una Institución educativa (IE) oficial en Barranquilla en el periodo 2008-2012. En la metodología se combinan técnicas cualitativas, como la entrevista semiestructurada, y técnicas cuantitativas como un cuestionario "Ad hoc". Se hizo un análisis documental y de contenido de los documentos expedidos por el Ministerio de Educación Nacional y la IE. Se aplicó la técnica del análisis de regresión simple para revisar el comportamiento de las variables independientes en este caso gratuidad y las variables dependientes como son cobertura, matrícula y deserción que permitiera realizar un contraste de los alcances y efectos de la gratuidad en la IE objeto de estudio. Por último, se realizó una triangulación con el fin de unir las diferentes técnicas para que nos arrojaran los resultados de esta investigación que en este caso indicaron que: i. La gratuidad se aplica conforme a los lineamientos del decreto 4807 de 2011; ii. Los lineamientos para la implementación y el seguimiento a la gratuidad no se comunican a los padres de familia; iii. Los docentes no tienen claridad sobre la destinación específica de los rubros de calidad; iv. La deserción no tiene una relación directa con la política de gratuidad y la gratuidad no tiene relación directa con la reducción de la tasa de deserción; v. La IE debe mejorar el sistema de comunicación con los padres; vi. La gratuidad está más relacionada con el acceso que con la calidad de los aprendizajes.</p> <p>Palabras claves: Política pública, recursos de gratuidad, CONPES, Constitución política de 1991, Decreto 4807 de 2011, Fondo de servicios educativos, Sistema General de Participaciones.</p>	<p>RESUMEN</p> <p>ABSTRACT</p>	<p>This article presents the results of a case study research whose purpose is to analyze, in the context of public policy in Colombia, the scope of the implementation of free charge education at an official school in Barranquilla in the period 2008-2012. The methodology combines qualitative techniques such as semi-structured interviews and quantitative techniques as an "Ad hoc" questionnaire. A documentary analysis was done on documents issued by the Ministry of Education and the Educational Institution. The simple regression analysis was used to check the behavior of the independent variables, in this case free charge, and dependent variables such as enrollment and dropout coverage, that would make a contrast of the scope and effects of free charge educational institution in order to study. Finally, a triangulation was performed in order to compare and contrast the results of the various techniques, and so to obtain general results, as follows: i. Free charge education is applied according to the guidelines of Decree 4807 of 2011; ii. Government's investments in free charge education policies are not communicated to parents; iii. Teachers are unclear about the specific destination of Government's investments; iv. Desertion is no directly related with the policy of free charge education. Having analyzed the results, the following conclusions were drawn: free charge education is not directly related to the reduction of drop-out rates; the school must improve the communication system with parents; free charge education is not related to learning but rather to access.</p> <p>Keywords: education free of charge, policies, desertion.</p>
--	--------------------------------	---

INTRODUCCIÓN

La gratuidad se comprende como cualidad de gratuito (Real Academia de la Lengua Española, 2009), y lo gratuito se concibe como gracia, es decir, lo que una persona utiliza sin la interposición de una remuneración, resarcimiento o con exención de derechos, obligaciones o compromisos para el beneficio o lucro de algún bien o servicio. Asimismo, se atribuye a la gratuidad el carácter de apoyo, asistencia, amparo, donación o adjudicación sin esperar nada a cambio (Vizcaíno, Bernal & Suescún, 2010).

En los instrumentos normativos internacionales en los que se declara el derecho a la educación, el término gratuidad no es empleado como tal; en su lugar se utiliza *gratuita* (educación gratuita) ya que todo Estado presente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el momento de hacer parte de él, adquiere el compromiso de instituir en su territorio metropolitano o en otros sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria y se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos (párrafo 7 de la Observación General No. 11 del Comité de Derechos Económicos y Culturales).

En este mismo Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se dispone que cuando los padres o tutores asumen los derechos de matrícula, los costos directos aplicados por el Gobierno y también aquellos costos indirectos, aplicados por las instituciones educativas, como son uniformes, carnets, materiales didácticos, se convierten para ellos en un desestímulo para el disfrute del derecho.

Para organismos como la (ONU, 2004), la educación gratuita exime del pago a la educación que imparte el Estado como básica obligatoria y que se caracteriza por el carácter inequívoco de la gratuidad, para asegurar la universalidad de la enseñanza primaria, la garantía y la accesibilidad de los estudiantes a la escuela.

Ahora bien, la gratuidad resulta eficaz en la educación si está acompañada de programas sociales para la salud, desayuno, útiles escolares, transporte, entre otros (Narváez & Ruiz, 2008). Porque no basta solo con que los alumnos ingresen en la escuela sino que se mantengan en ella y culminen satisfactoriamente su formación básica.

La gratuidad lleva implícito un derecho que garantiza el alcance de la enseñanza primaria en la educación básica, pero ¿cómo se concibe este derecho en Colombia? Para despejar este interrogante, se trabajó este estudio de caso con una metodología en la que se diseñaron tanto los cuestionarios "Ad hoc" cuantitativos aplicados a padres de familia y docente, como la entrevista cualitativa realizada a la rectora del IE y los análisis de contenidos de los distintos documentos expedidos por el Ministerio de Educación Nacional y las directivas de la IE bajo las categorías: Aseguramiento de la gratuidad, Inversión; Conocimiento, comunicación y seguimiento de la política; Efectos académicos de la gratuidad; Acceso y permanencia; Soporte de bienestar y Herramientas educativas, las cuales fueron conceptualizadas y usadas de acuerdo con la temática de la investigación, de manera que fueran pertinentes con los instrumentos diseñados, lo que permitió que se pudiera conocer como conciben este derecho los distintos actores sociales participantes en esta investigación.

LA GRATUIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DEL 91

La Constitución del 91 en el art. 67 contempla que “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: [...]”, este carácter de derecho y servicio público es limitado, ya que en la misma Constitución, el constituyente primario plantea en el art. 41 que en Colombia la educación, al referirse al estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica, podrá ser impartida en “Instituciones de educación oficiales o privadas”. El carácter de público se desvanece aún más cuando en el artículo 68, la Constitución estipula que “Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La Ley establecerá las condiciones para su creación y gestión”. Esto indica que en Colombia es constitucional que se ofrezcan dos tipos de servicio educativo a la sociedad: oficial y privado.

La oferta de una educación privada consagrada en la Constitución crea las bases para una inequidad social y que hará muy difícil la promoción y el fomento “[...] a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional” (Art. 70).

Con respecto a la gratuidad, la Constitución colombiana en el art. 67 plantea:

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado [...]; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Del artículo se desprende que la gratuidad está relacionada con el no cobro de derechos

académicos (matrícula, pensiones, transporte, textos, etc.) a un sector de la población, ya que se contempla el cobro a quienes puedan sufragarlos. El cobro de tales derechos también se establece en el art. 101 de la Ley 115/94 al eximir de pago a aquellos estudiantes que en las IE públicas “obtenzan los dos primeros lugares en rendimiento académico, serán exonerados del pago de matrículas y pensiones correspondientes al siguiente grado”.

Cabe aquí traer a colación el artículo 44 el cual establece que la educación es un derecho fundamental, pero ¿cómo puede ser fundamental cuando la misma Constitución permite el cobro de derechos académicos en las instituciones educativas públicas? Es decir, en lo público, un sector de la población que reúna la condición incapacidad económica o alcance de logros académicos tendrá el derecho a educarse bajo la premisa de una educación gratuita, lo que pone en tela de juicio el carácter social del Estado.

EVOLUCIÓN DE LA GRATUIDAD EN COLOMBIA

La Ley 115 de 1994 en su artículo estipula que corresponde al Gobierno Nacional regular los cobros que puedan hacerse por concepto de derechos académicos en los establecimientos educativos estatales. Para tales efectos definirá escalas que tengan en cuenta el nivel socioeconómico de los educandos, las variaciones en el costo de vida, la composición familiar, y los servicios complementarios de la institución educativa”. Los cobros de tales derechos son regulados por el Decreto 0135 de 1996 que en el artículo 1 estipula “Los establecimientos educativos estatales que ofrezcan la educación formal en los niveles de preescolar, básica y media, serán autorizados para establecer el cobro por derechos académicos originados en la prestación del servicio educativo...”.

El cobro se realiza atendiendo las siguientes escalas y características socioeconómicas y culturales existentes en la entidad territorial (art.6):

1. La gratuidad, en donde no ocurre cobro alguno por concepto de derechos académicos.
2. Según el nivel socioeconómico de la familia, que tiene en cuenta el monto de ingresos familiares o los niveles de focalización del gasto social, para efectos de definir la gratuidad o el cobro de derechos académicos.
3. Según la composición del núcleo familiar, que tiene en cuenta el número de educandos por familia en el momento de definir la gratuidad o el cobro de derechos académicos y adicionalmente, la mayoría de edad de los mismos o cualquiera otra clase de emancipación.
4. Según niveles y grados de la educación formal.
5. Según el carácter de los servicios educativos ofrecidos, en el ciclo de educación básica secundaria y en el nivel de la educación media.

Según el Decreto 0135 de 1996, los recursos originados en el cobro de derechos académicos y otros cobros autorizados por las respectivas autoridades territoriales deberán estar contemplados en el PEI y serán administrados a través de los Fondos de Servicios Docentes, para el caso de las IE oficiales (art.11).

De lo anteriormente expuesto se desprende que la gratuidad solo estaba establecida para algunos pocos, es decir, como ya se había planteado en la Constitución del 91 "La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos...", solo hasta el año 2008, con la expedición de la Ley 1269 empieza a vislumbrarse un mayor campo de aplicación de la gratuidad en la educación en Colombia.

La Ley en mención, específicamente el artículo 203, modifica el artículo 203 de la ley 115 de 1994 en relación con la prohibición del pago de cuotas, bonos o tarifas adicionales extendiéndolas a las instituciones educativas privadas.

La educación para el año 2011 cambia de manera sustancial a través de los lineamientos contemplados en el Decreto 4807 de 2011, ya que se mejoran las condiciones de aplicabilidad de la gratuidad educativa mediante el establecimiento de parámetros para su implementación: cobro de matrículas y otros conceptos académicos.

El Decreto en mención, en su artículo 8, ordena que los recursos de gratuidad otorgados por el Sistema General de Participaciones sean manejados a través de Fondos de Servicios Educativos en cuentas diferentes a los demás ingresos. Asimismo, el artículo 9 establece la destinación específica de los recursos de la gratuidad:

1. Contratación de servicio de transporte escolar para estudiantes de transición a undécimo grado basada en la reglamentación del Ministerio de Transporte.
2. Para estudiantes de jornadas extendidas y complementarias se incluye alimentación, transporte y materiales.
3. Para costos como trámites de grado, certificaciones de estudio, boletines, manual de convivencia, carné escolar y agenda.

CONPES SOCIALES Y LA GRATUIDAD

El CONPES 112 de 2008 define la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y, aunque no emplea el término gratuidad, asigna unos recursos adicionales a los "municipios, distritos y las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas,

Guainía y Vaupés," (p.10) por concepto de calidad educativa como compensación por el no cobro de derechos académicos con el fin de otorgar a las entidades territoriales los recursos que han dejado de ejecutar "... en actividades de mejoramiento de la calidad educativa, debido a que han establecido el no cobro de los derechos académicos en los establecimientos educativos oficiales." (p. 11). La población beneficiada son los niños, niñas y jóvenes entre 5 y 7 años de los niveles I y II del SISBEN y el valor estipulado por este concepto asciende a \$43.761 millones, para un total de calidad de \$516.825 millones.

Por su parte, el CONPES 122 de enero de 2009 incluye el término gratuidad sin explicar en qué consiste:

"[...] recursos dirigidos a garantizar la gratuidad de los estudiantes de SISBEN 1 y 2, desplazados e indígenas no incluidos en el SISBEN matriculados en establecimientos educativos oficiales; se asigna \$33.0007 a los estudiantes de los niveles educativos de preescolar a secundaria (grados 0 a 9) y \$60.0008 a los estudiantes del nivel de media (grados 10 y 11)" (p.12).

La población beneficiada corresponde a los municipios, distritos y las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Los recursos asignados para gratuidad ascienden a \$69.478 millones, para un total de \$575.828 millones por calidad educativa.

El CONPES 122 tiene como propósito garantizar la gratuidad a estudiantes SISBEN 1 y 2, desplazados, indígenas no incluidos en el SISBEN, los matriculados en establecimientos educativos oficiales e incluyendo esta vez a los discapacitados, población que es reportada por la Base de Datos Única de Afiliados del Ministerio de la Protección Social.

Adicional a los CONPES, el Ministerio de Educación Nacional publicó dos Directivas Ministeriales, la No. 12 del 20 de junio de 2008 y la No. 5 del año 2009, en las que estableció la obligación de transferir los recursos asignados en los CONPES a los Fondos de Servicios Educativos de las respectivas instituciones. Asimismo, prohíbe a las IE exigir algún tipo de cobro a los/as estudiantes beneficiarios basándose en los listados pormenorizados que debe entregar el Ministerio a todos los municipios del país. También, enfatiza en que estos recursos no los podrá utilizar la entidad territorial ni en casos en los que los establecimientos educativos no tengan Fondo de Servicios Educativos constituidos, ya que ellos deberán firmar un acuerdo con un fondo existente que se encargue de su administración.

En la Directiva Ministerial No. 5 (2009), el MEN puntualiza que estos dineros correspondientes a gratuidad son adicionales a las transferencias corrientes y no reemplazan recursos asignados para la prestación de servicios en los diferentes entes territoriales por conceptos de calidad educativa (Vizcaino, Bernal & Suescún, 2010).

En 2011 sucede un hecho muy importante para la implementación real de la gratuidad en términos de costos: la Corte Constitucional reconoce la gratuidad universal mediante la Sentencia T-429 (1999), la cual establece:

El acceso de los niños a la educación no puede tampoco estorbarse o impedirse mediante prácticas cuyo efecto concreto, [...] sea la negación misma del derecho, exigencias de uniformes, útiles, materiales, cuotas, bonos, transporte, matrículas, excursiones, y otros costos que desborden las capacidades económicas de sus progenitores [...].

Con esta sentencia la Corte busca asegurar que la educación no sea el espacio para afianzar la

discriminación social y la desigualdad social, por el contrario, enfatiza en que la educación sea el medio para la consecución de los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución del 91.

La aplicación de la sentencia en mención se lleva a cabo de manera paulatina. En 2011 contempla el no pago de la matrícula en los grados de transición y básica primaria, así el gobierno buscaba alcanzar un crecimiento del 19,5% en número de estudiantes beneficiados (aproximadamente 7.634.123) sin contar con los que se podrían cobijar a través de prestación de servicio.

En cuanto al nivel secundario y media para el año 2011, la política se enfatizó en los estudiantes en situación de vulnerabilidad (desplazamiento, SISBEN I y II, indígenas y en condición de discapacidad) conforme a la Sentencia T-429 (1999) de la Corte Constitucional.

Para el año 2012, la gratuidad, entendida como no pago de matrícula, comprende a los estudiantes "... de 0° a 11°, atendidos en establecimientos educativos oficiales (sin contratación y sin establecimientos de régimen especial), que hayan sido atendidos en 2011 y que hayan sido debidamente reportados en SIMAT" (CONPES 146, 2012, anexo 6)".

También están exentos de este beneficio "los estudiantes de ciclos 1, 2, 3, 4, 5, 6 de educación para adultos, el ciclo complementario de las escuelas normales superiores (grado 12 y 13) y los estudiantes atendidos por IE públicas que no son financiados con recursos del Sistema General de Participaciones" (Conpes 146, 2012, anexo 6).

Se excluye de este beneficio a los estudiantes atendidos a través de modalidades de contratación de la prestación del servicio ya que se asume que este está cobijado en el valor del

contrato que se le paga al prestador del servicio (Conpes 146, 2012). En la tabla No.1, se ilustran las expectativas de la evolución de la población beneficiada por la gratuidad.

Tabla 1. Población beneficiada por la gratuidad

	2010	2011	2012
Población beneficiada % (*)	70%	84%	100%
Matrícula subsidiada con gratuidad	5.326.059	6.387.050	7.636.207
Contratación del servicio	832.748	840.765	927.763
Totales beneficiarios	6.158.807	7.227.815	8.563.970

Fuente: CONPES 146, 2012, anexo 6.

METODOLOGÍA

El estudio de corte cualitativo y mediante un diseño de estudio de caso en el que combinaron técnicas cualitativas y cuantitativas, busca dar respuesta a la pregunta ¿Cuáles son los efectos de la implementación de la política pública de gratuidad en la cobertura, deserción y aspectos académicos en un Centro de Educación Básica en Barranquilla (Atlántico, Colombia) en el periodo 2008-2013?

El estudio de caso es una metodología apropiada porque permite realizar una profunda comprensión de una situación real y de lo que acontece en un determinado contexto y el porqué de ciertas situaciones específicas (Rusque & Castillo, 2009). Para lograr esto recurrimos a la entrevista semiestructurada y al análisis documental.

La entrevista semiestructurada nos permitió indagar la perspectiva de la directora del colegio sobre la implementación y alcances de la gratuidad. Por su parte, el análisis documental y de contenido

de los decretos, resoluciones y actas a nivel del Ministerio de Educación Nacional y las expedidas por la dirección del plantel, nos permitió alcanzar una mayor comprensión de la incidencia de la gratuidad en la institución educativa (IE) objeto de estudio.

Asimismo, empleamos técnicas cuantitativas de manera que nos facilitara conseguir nuestro objetivo, para ello diseñamos un cuestionario "Ad hoc" el cual sometimos a valoración de contenido por expertos, así podíamos indagar sobre la perspectiva de los padres y los profesores.

También recurrimos al análisis de regresión simple la cual es una técnica estadística de análisis multivariante que examina las modificaciones de una variable cuantitativa continua, en función de una o más variables constantes (Álvarez, 2008). Por lo tanto, se escogió aplicar esta técnica a este estudio de caso por ser la que mejor se ajusta para establecer la relación entre matrícula y deserción de los años 2008 - 2013. La triangulación de estas técnicas facilitó realizar un contraste y dar una explicación detallada y fundamentada de los alcances y efectos de la gratuidad en la IE objeto de estudio.

La IE está localizada en el perímetro urbano del Distrito de Barranquilla (Atlántico-Colombia) e imparte educación básica y media. Los sujetos que hicieron parte de esta investigación son el Rector del centro educativo, 27 docentes (de un total de 37) y 328 padres de familia.

ANÁLISIS

A los documentos expedidos por el Ministerio de Educación y la IE se les realizó un análisis de contenido que permitiera revisar en qué medida, a través de ellos, se asegura la calidad educativa; así mismo, se examinó cada porcentaje arroja-

do en las encuestas aplicadas a los padres de familia y docentes, lo que posibilitó una simultánea comparación de los puntos de vista de los actores sociales con respecto a unas categorías previamente conceptualizadas de acuerdo con la temática analizada, buscando con ellas cubrir los diferentes aspectos a tener en cuenta en materia educativa como:

Aseguramiento de la gratuidad

Para este análisis documental se tomó el PEI de la institución. En cuanto a la admisión de estudiantes, arrojó que se condiciona la entrada del estudiante a la existencia de cupo, lo que pone límites a su derecho a la educación en el sentido de que este se hace efectivo siempre y cuando haya el espacio académico y la infraestructura para recibirlo en la institución. El estudiante adquiere este status cuando legaliza oportunamente su matrícula, en el PEI no se menciona que el cupo (matrícula) pueda perderse por el no pago del mismo.

Cabe anotar que en el PEI está contemplado que al momento de matricularse tiene derecho a recibir un carnet lo que coincide con las actas del Consejo Directivo en el sentido del no cobro del carnet para sus estudiantes. Asimismo, este documento contempla que se tendrán en cuenta los estilos de aprendizaje ajustados a las necesidades y expectativas del proceso educativo de cada estudiante lo que favorece su aprendizaje y satisfacción, ya que de lo contrario estimularía el descontento y podría ser causal de deserción escolar.

Dentro de la formulación del plan de mejoramiento realizado al PEI de la institución en su componente pedagógico, encontramos que dentro de las debilidades más destacadas se encuentra la deserción escolar y la no continuidad

en el seguimiento de estudiantes repitentes ni la permanente evaluación y seguimiento de los planes realizados. Esto coincide con la opinión de la rectora, quien en la entrevista cualitativa afirma que uno de los indicadores de deserción es la no continuidad de los estudiantes año tras año, situación a la que se está haciendo un permanente seguimiento.

Dentro de las amenazas que plasma el PEI están el bajo nivel socioeconómico de los padres de familia, la difícil situación económica que presentan muchas de las familias de los estudiantes, los constantes cambios de domicilio de los padres de familia y el desplazamiento por el conflicto interno que se vive en el país. Estas amenazas son factores que inciden también en la deserción escolar. Por ello, en el PEI se establecen estrategias como el diseño e implementación de planes de mejoramiento que disminuyan en un 80% la deserción y repitencia escolar con el soporte del equipo interdisciplinario de la institución (docentes, psico-orientadora, educadora especial, coordinadora).

Inversión

En la encuesta realizada, los padres de familia y docentes coinciden en afirmar que la IE no cobra por matrícula, manual de convivencia, carnet estudiantil, fichas de inscripción, capacitaciones extracurriculares y asociación de padres de familia. De estas respuestas, se desprende que el uso de los recursos de la gratuidad se cumplen conforme la decreto 4807 de 2011.

No obstante, los padres (90%) y docentes (40%), al igual que la rectora reconocen que la institución cobra por uniformes ya elaborados; cabe destacar que en el decreto 4807, no se contempla la excepción a estos gastos.

En este estudio también quisimos indagar si los miembros de la IE están plenamente conscientes de la gratuidad de la educación. Los resultados de la encuesta indican que los padres, los docentes y la rectora están parcialmente de acuerdo con la gratuidad. Este hallazgo amerita una indagación en profundidad, ya que sería interesante establecer con qué parte de la política no están de acuerdo los actores sociales que hicieron parte de esta investigación.

En esta investigación, los padres (100%) y docentes (22%) consideran que la implementación de la gratuidad ha proporcionado mejoras en recursos para el funcionamiento diario de la escuela en cuanto a artículos de aseo, tizas y/o marcadores, borradores, entre otros. También consideran (padres, 97%; docentes, 55%) que los recursos se invierten en la construcción y reparación de las instalaciones. Cabe resaltar que estas respuestas ponen de relieve la desinformación que tienen, tanto padres como docentes, en cuanto al uso que debe darse a los recursos de la gratuidad. Según el Decreto 4807 de 20011, los recursos solo pueden invertirse en: Contratación de los servicios de transporte escolar, alimentación, transporte y Materiales para jornadas extendidas y complementarias, costos asociados al trámite de grado, certificaciones de estudio, boletines, agenda, manual de convivencia y carné escolar (art.9).

Conocimiento, comunicación y seguimiento de la política

En este aparte las encuestas arrojaron que los padres (95%) y docentes (71%) revelan que se les ha comunicado sobre inversión de los recursos de gratuidad. Los padres (90%) y docentes (55%) afirman que no se les ha suministrado conocimiento de la política de gratuidad mediante

folletos, carteleras, e-mail, entre otros. Los padres (100%) y docentes (63%) aseveran que no se les ha convocado a reuniones para informarles sobre la inversión de recursos de la gratuidad, por lo que no es de extrañar que en esta IE se piense que los recursos puedan invertirse en otros rubros distintos a los ya establecidos.

Con base en estos resultados, podemos afirmar que los padres tienen información parcial sobre la política de gratuidad, solo lo relacionado con la exención de matrícula, pagos de certificados y transporte. La rectora, por su parte, señala que sí se informa en las reuniones de padres de familia, en las asambleas, jornadas de capacitación a los docentes y, además, se presentan balances y se expiden circulares que se publican en las carteleras destinadas para tal fin en la IE. Cabe resaltar que en el Decreto 4807 de 2011, no está contemplada la obligación de los rectores de comunicar esa información a padres de familia y docentes, solo a la Secretaria de Educación y al Ministerio de Educación.

Efectos académicos de la gratuidad

Con respecto a los efectos académicos, las encuestas resaltaron que los padres (96%) y docentes (63%) coinciden en destacar que la política de gratuidad ha repercutido en avances en la calidad académica (Pruebas Saber, Pruebas ICFES) de los estudiantes de esta institución. Estos porcentajes indican que los padres sí han visto un mejoramiento académico en sus hijos. Apreciación que es reafirmada por la rectora. Es importante señalar en este punto, que el Decreto 4807 de 2011 prohíbe el uso de recursos de gratuidad para financiar cursos preparatorios de pruebas nacionales e internacionales, lo que indica que los costos de preparación para estos exámenes deberán ser asumidos por los padres de familia (Art. 10).

En lo que tiene que ver con la ampliación de cobertura, los padres (100%) y docentes (78%) están de acuerdo con que esta corresponde con un mayor número de aulas bien equipadas. La rectora aclara que las aulas han sido equipadas gracias al apoyo de la Alcaldía de Barranquilla y los aportes de padres de familia antes de la expedición del Decreto 4807 de 2011, ya que según esta funcionaria, los padres al conocer el Decreto retiraron su apoyo voluntario para el mantenimiento de las aulas.

Acceso y permanencia

En cuanto a la permanencia de estudiantes, las encuestas develaron que los docentes (52%) y padres (98%) señalan que la institución educativa no tiene diseñado un programa para evitar que los estudiantes abandonen la escuela. Apreciación que difiere con lo plasmado en el PEI ya que en él se indica que la IE cuenta con un programa para bajar los niveles de deserción. Por su parte, la rectora manifiesta que los niños no abandonan las escuelas durante el año escolar, pero sí se presentan traslados a otras escuelas; según ella, esto puede estar justificado por problemas familiares.

En lo concerniente a si en la institución se deben implementar programas que eviten la deserción escolar, los docentes (37%) no están de acuerdo mientras que los padres (90%) sí. Sería pertinente investigar porqué los docentes no están de acuerdo con la implementación de programas que eviten la deserción.

La rectora, un porcentaje de los docentes (56%) y un alto porcentaje de padres de familia (96%) coinciden en afirmar que la implementación de la política de gratuidad ha incidido en la disminución de la inasistencia a clase de los estudiantes, ya que se subsanan las posibles causas como: falta de dinero para transporte y alimentación.

Soporte de bienestar

Dentro del soporte de bienestar, las encuestas revelaron que los padres (98%) y docentes (70%) consideran que la implementación de la gratuidad ha permitido a la institución dar merienda diaria a los estudiantes; padres (88%) y docentes (26%) están de acuerdo en que también ha permitido brindar almuerzos en jornada extendida o complementaria. Es importante aclarar que las meriendas y parte de los almuerzos que se brindan en la institución provienen de los aportes realizados por entidades como el ICBF y el Banco de Alimentos. Es importante no perder de vista que el Decreto 4807 de 2011 estipula que los recursos de gratuidad solo podrán invertirse en almuerzos en jornada extendida y complementaria para estudiantes matriculados entre transición y undécimo grado.

En cuanto al transporte escolar gratuito, los padres (95%) y docentes (67%) opinan estar de acuerdo con que este servicio se ha brindado a todos los estudiantes de la institución. Frente a la pregunta de si el servicio de transporte gratuito es solo para un número reducido de estudiantes, los padres y docentes confirman estar de acuerdo con la afirmación (71% y 74%, respectivamente). Los resultados indican que los padres, docentes y rectora reconocen que se ha brindado este servicio pero este beneficio no es para todos los estudiantes de la institución. El Decreto 4807 de 2011 (Art. 9) estipula que cuando se requiera la contratación de servicio de transporte escolar de la población entre transición y undécimo grado, este debe ser asignado de acuerdo a la reglamentación expedida por el Ministerio de Transporte.

Herramientas educativas

Con respecto a esta sub categoría las encuestas nos muestran que los docentes (59%) y padres

(93%) reconocen que la política de gratuidad ha permitido que los estudiantes accedan a material de estudio; en tanto que los docentes (70%) y padres (80%) se muestran en desacuerdo con que estos recursos no subsidien fotocopias. No obstante, la rectora comenta que la institución ha invertido bastantes recursos del presupuesto anual asignado en material de estudio nuevo, pero que los dineros no alcanzan a cubrir fotocopias de material de estudio para sus estudiantes. Según el Decreto 4807 de 2011, no se contemplan recursos de gratuidad para material, pero tampoco estipula si las fotocopias hacen parte de esa concepción de "Materiales" a las que alude el decreto.

En cuanto al cobro por capacitaciones extra curriculares de los estudiantes, los docentes (66%), padres (100%) y rectora confirman que no se cobró por este servicio. Los padres (95%) y docentes (52%) declaran también que no se paga por elementos de laboratorio y materiales didácticos. Sin embargo, los estudiantes sí deben comprar elementos para manualidades y cursos creativos.

Gratuidad y deserción

Para trabajar la técnica de regresión simple se analizaron las correlaciones Política de gratuidad Vs ingresos, Política de gratuidad Vs cobertura; también se examinó la relación ingreso Vs matriculados; ingresos Vs deserción, y matriculados Vs deserción. Los siguientes fueron los resultados obtenidos:

El análisis de regresión simple realizado a los ingresos en el IE indica que entre los años 2011 y 2013 se evidencia un incremento en el promedio de ingreso de \$57.000.000. Entre los años 2008 y 2013, los ingresos recibidos por la institución pasaron de \$9.623.000 a \$131.253.000, es decir, aumentaron en \$121.000.000.

En cuanto a la variable cobertura, los análisis de regresión simple indican que aumentó el promedio de estudiantes en 981 en los últimos seis años, lo que denota un incremento de 504 estudiantes desde el 2008 al 2013. Cabe anotar que el primer año que se aplicó la gratuidad solamente se incrementó en 23 estudiantes y en el segundo año de vigencia de la política de gratuidad aumentó en 143 estudiantes. Se prevé que este aumento llega a un punto máximo establecido por la capacidad instalada en los centros educativos para recibir estudiantes en las aulas de clases. Asimismo, el análisis estadístico de la relación ingreso con matriculados es del 84%, lo cual está por debajo del 90% lo que nos muestra que no hay una relación estrecha entre estas variables.

Tabla 2. Relación de ingresos, matriculados y tasas de deserción

Año	Ingreso (gratuidad)	Tasa de deserción	Matriculados	Desertados
2008	9.623.000	0,136034732	691	94
2009	15.570.000	0,11744186	860	101
2010	32.922.000	0,082075472	1060	87
2011	77.623.000	0,060252672	1029	62
2012	79.424.000	0,048479087	1052	51
2013	131.253.000	0,024267782	1195	29

Fuente: Datos suministrados por la institución educativa

CONCLUSIONES

El estudio realizado a partir de una entrevista semiestructurada para conocer la percepción de la directora; de un cuestionario "Ad hoc" de corte cuantitativo aplicado a docentes y padres de familia; del análisis documental de todos los decretos, resoluciones, actas a nivel del Ministerio de Educación Nacional y las expedidas por la dirección del plantel y, por último, del análisis de las variables establecidas a través de una regresión

simple, nos permite establecer que en este contexto educativo, el proceso de implementación de la gratuidad se caracteriza por:

- a. El no cobro de matrícula y servicios complementarios como manual de convivencia, carnet estudiantil, ficha de inscripción, capacitaciones extracurriculares y asociación de padres de familia. Aspecto que es corroborado por los padres de familia (100%) y los docentes (80% aproximadamente). Llama la atención que un 20% de los docentes no sabe si la IE cobró por tales derechos.

Es importante anotar que la exención de los cobros está incorporada a las directrices institucionales (Acta de 15 de noviembre de 2011) cumpliendo con lo estipulado en la Resolución 06818 de 2011 de la Secretaría de Educación Distrital de Barranquilla. Podemos afirmar entonces que la IE objeto de este estudio cumple con el derecho que tiene toda persona a la educación y educación gratuita *"Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria"* (Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 26). Asimismo, podemos afirmar que esta IE cumple con lo estipulado en el decreto 4807 de 2011, *"La gratuidad educativa se concibe como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios. En consecuencia, las instituciones educativas estatales no podrán realizar ningún cobro por derechos académicos o servicios complementarios"* (Art. 2)

- b. Los recursos de la gratuidad se invierten en transporte para algunos estudiantes, en material de estudio como guías, material visual, cartillas de trabajo, cuadernillos, etc., las ca-

pacitaciones extracurriculares, los elementos de laboratorio y materiales didácticos, lo cual es confirmado por los padres de familia en un 95% aproximadamente. La inversión en transporte está conforme a lo estipulado en el Decreto 4807 de 2011 "Contratación de los servicios de transporte escolar de la población matriculada entre transición y undécimo grado, cuando se requiera, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio de transporte (Art.9)".

Cabe señalar que el cuestionario arrojó que un 22% de los docentes encuestados no tienen claridad en qué deben invertirse los recursos de gratuidad ya que según ellos, los gastos que se realizan en artículos de aseo, tizas /o marcadores y borradores, se asumen con tales recursos. Pero lo que más llama la atención es que los docentes (55%) creen que ciertos gastos de infraestructura también pueden ser asumidos con los recursos de la gratuidad.

- c. Los cuestionarios dejan entrever que la gratuidad como derecho en la IE objeto de estudio fue comunicada por la directiva a los docentes (63%) y padres de familia (95%) mediante reuniones; pero con respecto al plan de inversión de la misma, tanto padres (90%) como docentes (71%) coinciden en señalar que dicho plan no ha sido comunicado ni mediante folletos ni otro tipo de comunicación escrita. En cuanto al seguimiento del plan de inversión, tanto profesores como padres expresaron en los cuestionarios que no han recibido información suficiente (48%, 100%, respectivamente). Es importante anotar que en las actas de la IE incluidas en el análisis de contenido no hay evidencias de reuniones o documentación escrita que indique un proceso de seguimiento a los recursos de la gratuidad.

d. Desde la perspectiva de algunos docentes (63%) y padres de familia (96%), la implementación de la gratuidad ha repercutido en avances en la calidad académica en términos de los resultados de las pruebas SABER.

e. La implementación de la gratuidad según los resultados de los cuestionarios ha permitido aumentar la cobertura, contrarrestar las inasistencias de estudiantes por falta de dinero para el transporte y otros gastos. En la percepción de estos beneficios de la gratuidad, se observan discrepancias en los cuestionarios de los docentes: un 56% considera que sí ha contribuido a contrarrestar las inasistencias, en tanto que un 44% cree que no. Por el contrario, los padres (96%) sí creen que la gratuidad ha contribuido a la permanencia de los estudiantes en la IE. En cuanto a la cobertura, hay consenso.

f. Desde la perspectiva brindada por los padres (88%), la implementación de la gratuidad también ha permitido brindar merienda diaria, subsidio de almuerzo en jornada contraria y herramientas educativas, lo que está en consonancia con el decreto 4807 de 2011 "Desarrollo de las jornadas extendidas y complementarias para la población matriculada entre transición y undécimo grado, incluyendo alimentación, transporte y Materiales (art.9)". Cabe señalar que, con respecto a los almuerzos, las opiniones de los docentes están divididas entre bastante de acuerdo, nada de acuerdo y de acuerdo con un 26% en cada uno de estos ítems.

g. La aplicación de la regresión simple arrojó una tendencia de reducción en la deserción que se observa desde 2008, cabe señalar que en ese año la gratuidad estaba condicionada a parámetros contemplados en la Ley 1269 de 2008: "Los establecimientos educativos no

podrán exigir en ningún caso, por sí mismos, ni por medio de las asociaciones de padres de familia, ni de otras organizaciones, cuotas en dinero o en especie, bonos, donaciones en dinero o en especie, aportes a capital o tarifas adicionales a las aprobadas por concepto de matrículas, pensiones y cobros periódicos”.

La disminución se mantiene en un promedio de 72 estudiantes en el periodo comprendido entre 2008-2012 reflejando una relación inversamente proporcional entre el incremento de alumnos matriculados año tras año y la reducción de los estudiantes desertados, en otras palabras, mientras se matriculen más estudiantes disminuirá el nivel de desertados.

- h. El nivel de correlación arrojado en la regresión simple entre ingresos y desertados es de 0.84%, lo que nos indica una alta correlación ya que el rango establecido es entre 0 y 1. Por otro lado, la correlación entre desertados y matriculados nos arroja datos negativos en un -0.98, lo cual indica que existe una fuerte correlación entre estas variables. Se podría intuir según la proyección estadística basada en el modelo de regresión utilizado en esta investigación que, con respecto al nivel de desertados por año, se puede pronosticar una correlación de los datos en un 95.3%, lo que permitiría predecir que para el año 2015, esta institución educativa tendría un nivel de deserción 0, siempre y cuando se mantengan las acciones y estrategias que se vienen aplicando hasta estos momentos.

A partir de los resultados y conclusiones esbozadas, nos permitimos plantear las siguientes recomendaciones:

- Continuar con la gestión para conseguir recursos adicionales a los de la política de

gratuidad con entes privados y públicos para asegurar algunos beneficios no incluidos en el Decreto 4807 de 2011.

- Seguir cumpliendo con lo estipulado en el Decreto 4807 de 2011 en cuanto a exención de matrícula y servicios complementarios; y que se cumplan las indicaciones para el manejo del presupuesto anual asignado.
- Mantener la dinámica de dejar sentado en las actas internas de la institución educativa la destinación de los recursos de la gratuidad.
- Articular la política, los planes de desarrollo y los programas que se implementen en la institución que permitan una eficiencia en la cobertura, y la disminución de deserción escolar.
- Socializar con los padres y docentes la destinación de los usos de los recursos de gratuidad.

REFERENCIAS

- Álvarez, R. (2008). *Estadística multivariante y no paramétrica con SPSS: aplicación a las ciencias de la salud*. España: Ediciones Díaz de Santos.
- Congreso de la República de Colombia. (2008). Ley 1269 del 31 de diciembre 2008.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá, Legis.
- Corte Constitucional de Colombia. (1992). “Sentencia T-02”, Magistrado Ponente: Martínez Caballero, A.
- Corte Constitucional de Colombia. (1992). “Sentencia T-429”, Magistrado Ponente: Hernández Galindo, J.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (1996). Decreto 0135 del 17 de enero.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2008). Decreto 4791 del 19 de diciembre.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2008). Directivas Ministerial No. 12 del 20 de junio.

- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2009). Directiva Ministerial No. 15 del 21 de agosto.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2011). Decreto 4807 del 20 de diciembre.
- Comité de Derechos Económicos, sociales y Culturales. (1999). Observación General No 11, numeral 7, [en línea], recuperado: 2o de enero de 2013, disponible en: http://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN11
- Departamento Nacional de Planeación – DNP (2008). Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES No. 112.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2009). Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES No. 122.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2009). Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES No. 125.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2012). Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES No. 146.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2013). Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES No. 159.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2013). Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES No. 162.
- Narváez, L. & Ruiz, H. (2008). Índice de pobreza de *Amartya Sen Requerimientos nutricionales e inclusión social. Una estrategia para el desarrollo*. Bogotá: Ediciones Grancolombianas.
- Organización de las Naciones Unidas- ONU. (2004). Declaración del Milenio. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> .
- Real Academia de la Lengua Española. (2009). *Diccionario de la RAE*.
- Rusque, A. & Castillo, C. (2009). *Método de caso: su construcción y animación*. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile.
- Vizcaíno, J, Bernal, M., & Suescún, C (2010). *¿En realidad es gratuita la educación en Colombia?*. Bogotá: Fundación Corona