

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

FACULTAD DE DERECHO

ASPECTOS DEL MARCO JURÍDICO DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

Tesis para optar por el título de
MAESTRÍA EN TEORÍA JURÍDICA

Presentada por:

Magdalena Holguín

Directora:

Helena Alviar García, Ph. D.

Noviembre de 2005

INTRODUCCIÓN

En cualquier país, las características del sistema educativo desempeñan un importante papel en la construcción del tejido social y en lo que actualmente se llama proyectos de vida. La escuela es el principal factor de socialización y de construcción de la identidad personal y de grupo. No sólo determina patrones de convivencia, sino que da al niño, por primera vez, el sentido de su relación con los demás y de la especificidad de su propio carácter y de sus intereses. Los maestros se constituyen, después de la familia, en los primeros modelos de rol social a los que estamos expuestos; el ambiente escolar condensa lo que para el niño es, en ese momento, casi la totalidad de su entorno social.

Una cultura de la convivencia pacífica, especialmente en un país como el nuestro, donde el conflicto armado se ha convertido prácticamente en nuestra forma de vida, hace que la educación sea para nosotros de fundamental importancia.

Varios estudios han señalado las dificultades que enfrentan los estudiantes latinoamericanos de las clases menos favorecidas para avanzar en la escuela y para permanecer en ella.¹ Parte de estas dificultades están relacionadas con el costo de oportunidad, esto es, con la necesidad de contar con el trabajo infantil para la

¹ Banco Interamericano de Desarrollo: *Expansión del capital de conocimiento de América Latina y el Caribe: Una estrategia del BID para la educación y la capacitación*, Agosto, 2005.

supervivencia de la familia, además de los costos directos e indirectos de la escolaridad, inabordables para grandes sectores de la población. A lo anterior se agregan problemas de nutrición y de salud, al punto de que éstos fueron tenidos en cuenta en diversas ocasiones por el Ministerio de Educación, y constituyen actualmente una de las preocupaciones centrales de los programas educativos.

Actualmente, la escolaridad promedio en Colombia es de 7.5 años, lo cual indica un enorme avance sobre la escolaridad promedio en 1954, de sólo 3 años.² Sin embargo, es menos de la mitad de la escolaridad promedio en América del Norte y en la Comunidad Europea y significa, en términos reales, que buena parte de la población ni siquiera logra completar la escuela primaria. Tan sólo en términos de productividad, esta situación representa una pérdida cuantiosa para el país en lo que respecta a su crecimiento económico y a su competitividad internacional. En términos más personales, significa que estas personas no acceden siquiera a una educación media, con lo cual se eliminan sus posibilidades de desarrollo profesional, y se las condena a continuar en los empleos peor remunerados o, en épocas de recesión económica, al desempleo.

Para quienes terminan el bachillerato, la situación no es más prometedora; las tasas de matrícula en la educación secundaria son considerablemente inferiores a las de la educación primaria. Como puede deducirse de las deficientes tasas de matrícula en la educación media, el acceso a la educación superior es aún más restringido, y la oferta de otras alternativas, tales como las carreras intermedias, técnicas y tecnológicas es, en

² Ministerio de Educación Nacional, *La revolución educativa, Plan sectorial 2002-2006*. Bogotá, 2003, p. 8.

relación con la demanda potencial, claramente insuficiente. Actualmente, el 80% de la educación superior es universitaria y el 20% tecnológica;³ sin embargo, “las cifras de empleo indican que los niveles técnico y tecnológico son los que generan mayor empleo en el país, casi en todos los sectores.”⁴

Si consideramos que la elección de una profesión u oficio es uno de los elementos más importantes en la conformación de la identidad personal, y que la ocupación determina en gran medida la posición de las personas dentro de la estructura social, es evidente que más de una tercera parte de la población no será libre de determinar su futuro laboral, pues carecerá de la formación mínima requerida.

En lo que se refiere a la diversificación profesional, una de las características de sociedades dinámicas y en crecimiento, el panorama de las opciones disponibles en Colombia puede darnos una idea aproximada de nuestro nivel de desarrollo. Las características del bachillerato académico, unidas a la orientación ideológica católica prevaleciente durante décadas, se reflejan claramente en la oferta de carreras, donde las opciones científicas, especialmente en lo que se refiere a las ciencias puras, y las carreras tecnológicas, son todavía excepcionales en las instituciones de educación superior y, aun cuando hay una incipiente oferta de programas del nivel de postgrado o de doctorado, ésta dista mucho de ser adecuada.

La falta de incentivos financieros y sociales no está limitada a las carreras científicas, sino también a las carreras artísticas y a otras profesiones no orientadas a nuestro reducido mercado laboral, con lo cual no sólo se frustran las aspiraciones

³ *El Espectador*, 10 A, 18 al 24 de septiembre de 2005.

⁴ *El Tiempo*, 16, 11 de mayo de 2005.

personales de muchos estudiantes, sino la posibilidad de mejorar el nivel cultural general, para crear espacios propicios para un pensamiento más libre y creativo.

Una de las propuestas de la “Revolución en Marcha”, el programa de gobierno presentado en la década de 1930 por el entonces presidente Alfonso López Pumarejo, propendía por la democratización y modernización del país a través de la educación. Más de un siglo después, a pesar de radicales transformaciones económicas y políticas, entre ellas la adopción de un nuevo orden constitucional, estamos lejos de alcanzar este ideal liberal, que constituyó siempre, tanto en Colombia como en otros países, una de las más poderosas banderas de esta corriente política.

Para sustentar estas afirmaciones, intentaremos describir, a grandes rasgos, la situación actual de la educación en nuestro país.

1. Situación actual

1.1 *Cobertura educativa*

No se puede negar que hemos avanzado considerablemente en lo que se refiere a la cobertura educativa. De acuerdo con la investigación realizada por Aline Helg, este avance tuvo un primer impulso entre 1946 y 1957. Los factores más importantes que incidieron en esta transformación fueron la migración a las ciudades, un proceso acelerado de urbanización y de crecimiento demográfico, que suscitó una enorme demanda de escuelas. De 1967 a 1972 se dio asimismo una considerable expansión cuantitativa; los mayores incrementos en cobertura, sin embargo, se obtuvieron durante

la década de 1990. Si consideramos que, a fines del siglo XIX, el porcentaje de analfabetismo en Colombia era del 95% y del 63% todavía en 1930, el hecho de que esta cifra, al menos la oficial, en 1980 haya disminuido al 20% de la población adulta, resulta evidente el progreso mencionado.⁵

No obstante, este progreso en la educación es, en cierta forma, aparente. De acuerdo con la Encuesta Continua de Hogares, en 2002 el número promedio de años de educación de los colombianos mayores de 15 años era del 7.5%, inferior al de la mayoría de los países de la región;⁶ y, según informes recientes del Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia es el único país de la región de América Latina y el Caribe que aún no ha conseguido alcanzar la meta de una educación básica primaria universal y gratuita, pues la cobertura neta⁷ para este nivel es del 82%.

Si pasamos a otros niveles de educación, la proporción disminuye progresivamente. Aunque la cobertura bruta en básica secundaria es del 79%, ésta muestra una importante disparidad entre la zona urbana (96%) y la zona rural (35%), y la cobertura neta es sólo del 54%. En lo que respecta a la educación media, las cifras disminuyen aún más: para este nivel, la cobertura neta es únicamente del 27%⁸ y de sólo el 20% en educación superior, por debajo del promedio de los países de América Latina y de la Comunidad Europea.⁹ El total del porcentaje de la población en edad escolar por

⁵ Aline Helg, “La Educación en Colombia 1958-1980”, en *Nueva Historia de Colombia*, Bogotá: Planeta, 1989, p. 148.

⁶ Ministerio de Educación Nacional, *La revolución educativa, Plan sectorial 2002-2006*. Bogotá, 2003, p. 8.

⁷ La cobertura neta es la matrícula en edad para el nivel considerado dividida por el total de población en edad para ese nivel.

⁸ Ministerio de Educación Nacional, *op. cit.*, p. 10.

⁹ *Ibid.*, pp. 12-13.

fuera del sistema educativo es del 16.1% y alcanza el 40.7% en educación secundaria media.¹⁰

A los problemas anteriores, se añade el hecho de que, tanto Colombia como muchos de los otros países de la región, evidencian tasas de deserción escolar y de repetición excesivamente altas, así como una enorme proporción de estudiantes de edad superior a la edad promedio en los grados correspondientes. Este problema se ve agravado por el hecho de que “las tasas de deserción son más elevadas en la población más pobre, el sector oficial y en las zonas rurales. En estas últimas, cerca del la mitad de los niños y niñas abandonan el sistema escolar al finalizar la primaria,”¹¹ y de las mujeres más pobres, sólo el 1.7% ingresa a la educación superior, comparado con el 46% en los niveles económicos más altos.¹²

Sin duda, los esfuerzos por extender la cobertura escolar se han visto afectados, como señala en el documento citado el Ministerio de Educación, por la agudización del conflicto armado; para el 2002, de los 800.000 desplazados, cerca de 200.000 eran niños y jóvenes entre los 5 y los 17 años.

Incluso si se tiene en cuenta este factor, las cifras anteriores muestran que, a pesar de los esfuerzos realizados, tanto al nivel de inversión como de organización, la cobertura escolar es precaria, por decir lo menos. En muchos casos, como lo señala Helg, la expansión de la educación no ha obedecido a planes institucionales específicos, sino más bien a la presión constante de la demanda educativa que se ha dado como consecuencia del crecimiento poblacional. Las políticas del sector se caracterizan por la

¹⁰ *Ibid.*, p. 11.

¹¹ *Ibid.*, p. 13.

¹² *El Tiempo*, 22 de noviembre, p. 1-2.

improvisación, la falta de estudios previos a la adopción de medidas, y la falta de continuidad y de seguimiento de las iniciativas implementadas. A este respecto, uno de los problemas que sólo recientemente se ha intentado remediar es el de la ausencia de un sistema de información confiable, que permita determinar las necesidades del sector en términos de estudiantes en edad escolar, de planteles educativos, y de personal docente y administrativo disponible.

1.2 *Calidad de la educación*

La calidad de la educación, por su parte, se ha considerado siempre un factor secundario frente a las enormes dificultades de garantizar una cobertura adecuada. En los resultados de las diferentes pruebas de evaluación internacionales en las que ha participado el país, “se advierte que los estudiantes colombianos se encuentran por debajo del promedio de los países de la región.”¹³ Más específicamente, en las pruebas de lenguaje y matemáticas realizadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE-1998), Colombia se encuentra por debajo del promedio de los países de América Latina. En el Estudio Internacional sobre Progreso en Competencias de Lectura (PIRLS), Colombia fue clasificada en la posición 30 entre 35 países. En el Estudio Internacional de Ciencia y Matemática, (TIMMS) de 1995, Colombia ocupó el puesto 40 entre 41 países, superando únicamente a Sudáfrica.¹⁴

¹³ Ministerio de Educación Nacional, *op. cit.*, p. 20. Las gráficas y los datos correspondientes a las pruebas nacionales e internacionales que se presentan a continuación pueden encontrarse en ese mismo documento, pp. 20-23.

¹⁴ *El Tiempo*, 1-18, 16 de agosto de 2005.

En este tipo de pruebas, Colombia ha mostrado un desempeño inferior al que se esperaría, dado el nivel de inversión en educación y la correlación establecida entre el PIB per capita de cada país y el desempeño promedio de sus estudiantes.

Los resultados de las pruebas SABER, que evalúan el desempeño de los estudiantes de 5º y 9º grados en las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias y competencias ciudadanas, “sugieren una tendencia al deterioro de la calidad de la educación básica.”¹⁵ Estas deficiencias se manifiestan asimismo en la educación media, como lo muestra la evolución del rendimiento alcanzada en las Pruebas de Estado del ICFES entre 1986 y 2002.

Es un hecho lamentable y repetido hasta la saciedad que la educación que se ofrece en la actualidad a nuestros jóvenes es de una inutilidad inconcebible para adaptarse y vivir en el mundo que tienen que enfrentar... Es indudable que una profunda reforma de la educación media es una prioridad mil veces pospuesta, a pesar de la contundencia de los datos que muestran que la que tenemos actualmente no es ni suficiente en cantidad, ni aceptable en calidad y pertinencia.¹⁶

El siguiente comentario ilustra la gravedad del problema:

La calidad de la educación colombiana es pésima. Hace poco, el conocido “Informe de progreso educativo, Colombia 2003”, señalaba que sólo uno de cada cinco estudiantes de educación básica podía comprender bien lo que leía, y que apenas uno de cada diez podía resolver problemas

¹⁵ Ministerio de Educación Nacional, *op. cit.*, p. 21.

¹⁶ Francisco Cajiao, “La muy mediocre educación media”, en *El Tiempo*, 1-21,

matemáticos de alguna complejidad. Por supuesto, la situación de los niños más pobres y del campo es aún peor y, por ahora, infortunadamente, casi sin esperanza.¹⁷

El diagnóstico sobre la calidad de la educación superior ofrecido por el Ministerio de Educación no es más alentador:

Se siguen presentando problemas de pertinencia y de consistencia entre los contenidos académicos, el aprendizaje y la demanda laboral... Por otra parte, las posibilidades de investigación en el ámbito nacional son modestas. El número de doctores que se gradúa cada año en Colombia es de 1 por cada millón de habitantes, una de las tasas más bajas entre los países grandes de la región, lo cual limita severamente las capacidades del país en materia de investigación y desarrollo, y crea preocupación sobre la disponibilidad de candidatos calificados para reemplazar a los actuales miembros de las facultades de educación superior cuando se retiren.

En relación con la calidad de la educación, es importante mencionar también los problemas atinentes a la formación y capacitación de los docentes, en las que casi podría decirse que ha habido un fuerte retroceso. Mientras que en 1932 se prestó una gran atención a este tema con la creación de la Normal Superior en Bogotá, que contó con la asesoría de especialistas alemanes en pedagogía, y la posterior creación de otras escuelas normales en todos los departamentos del país, actualmente la formación de los educadores está restringida a la Universidad Pedagógica Nacional, a unas pocas instituciones departamentales y a las pocas Facultades de Educación que pertenecen a universidades privadas.

¹⁷ Armando Montenegro, "Por la calidad", en *El Espectador*, 21 de mayo de 2005.

No hay visión a largo plazo en el sistema educativo. Sin metas a veinte años, es imposible reorientar las facultades de educación, que vienen fracasando por su incapacidad de innovación. No se está trabajando sobre nuevos modelos de institución escolar o sobre modelos de aprendizaje, se cultiva poco la lengua y se conoce menos la historia... Así no es fácil transmitir la herencia cultural.¹⁸

Una investigación realizada por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), identifica como problemas claves de los docentes en esta región, los siguientes: a) *La tendencia al envejecimiento*. En el caso de Colombia, el 54% está por encima de los 45 años (el 46% tiene entre 45 y 59 años y el 8% está por encima de los sesenta), con el agravante de que pocos jóvenes quienes estudiar la carrera, y quienes lo hacen “tienen el peor historial académico.” La mayoría son mujeres y mujeres cabeza de familia. b) *Desertan los mejores*. La mala remuneración (aunque Colombia, junto con El Salvador, son los países donde inician la carrera con mejores salarios, comienzan con \$409.000 pesos y terminan, después de 18 años de trabajo, con \$1.683.000 pesos) y el bajo prestigio de la carrera, llevan a algunos docentes a buscar otras alternativas laborales. c) *Debilidad en la formación*. No se ven cambios sustanciales en la formación de estos maestros para que mejoren las prácticas. Los años promedio de formación de los docentes, son 12 en América Latina y 16 en los países desarrollados. d) *Problemas con la carrera docente*. Las normas que reglamentan la carrera docente dan más peso a la antigüedad y el ascenso a cargos

¹⁸ Francisco Cajiao, “Tradición e innovación”, *El Tiempo*, 1-17, 5 de abril de 2005.

administrativos como forma de mejorar los ingresos, lo que significa alejar a los buenos docentes de la enseñanza. El estudio critica asimismo las evaluaciones de desempeño que se hacen en algunos países latinoamericanos, pues no parece reflejarse en mejores prácticas pedagógicas.¹⁹ El reciente Congreso Nacional de Matemáticas determinó, por ejemplo, que “hay una escasez de profesores de esta materia en las universidades y la formación de los docentes en colegios y escuelas es de baja calidad.”²⁰

Por otra parte, el fortalecimiento del sindicato del magisterio, FECODE desde su creación en la década de 1960, y su constante y efectiva oposición a la evaluación de los docentes públicos y a otras iniciativas gubernamentales, ha impedido incluso un diagnóstico de las necesidades de capacitación de los maestros y ha hecho fracasar múltiples propuestas de reforma del Estatuto Docente. “La inexplicable terquedad con la que la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) se ha opuesto a la evaluación de sus maestros, es decir, a permitir que se les mida en sus calidades y conocimientos, no ha dejado mejorar la educación pública en Colombia. Varios gobiernos vieron fracasar sus esfuerzos por elevar la calidad de la enseñanza en las aulas oficiales por culpa de una prevención más política que profesional.”²¹

Aun cuando es evidente, como lo muestra el estudio del PREAL, que los docentes tienen todo el derecho a buscar mejores condiciones para el ejercicio de su profesión, es imposible hacer un diagnóstico de las necesidades y fortalezas del sector a menos de contar con la información pertinente, y ésta incluye, como factor esencial, determinar el grado y efectividad de la formación de los maestros. Como lo señala

¹⁹ *El Tiempo*, 17 de diciembre de 2005.

²⁰ *El Tiempo*, 1-18, 16 de agosto de 2005.

²¹ *El Tiempo*, Editorial, 1-26, 17 de diciembre de 2004.

Armando Montenegro, al comentar las dificultades que enfrentó en 1936 el entonces Ministro de Educación, Darío Echandía, para realizar un examen de conocimientos a los maestros, y relacionarlas con las que a comienzos del presente año se dieron con el concurso para llenar las vacantes docentes, “En esta lucha, se presenta un conflicto entre los intereses generales – los de la educación de los jóvenes de escasos recursos – y los intereses particulares – los del grupo de maestros que quiere preservar sus privilegios y evitar los controles del Estado y de la comunidad. Ya que deben primar los intereses generales, hay que celebrar que el concurso y el nuevo Estatuto Docente vayan para adelante.”²²

2. Propuesta

El interés por explorar diversos factores que han incidido en el hecho de que no hayamos conseguido todavía un sistema educativo de amplia cobertura y calidad, así como la profunda convicción de que su fortalecimiento institucional es una condición indispensable para la convivencia pacífica y para alcanzar una sociedad verdaderamente democrática e igualitaria, me han llevado a proponer este trabajo de grado.

Es evidente que el problema de la educación admite un sinnúmero de perspectivas de análisis. En lo que sigue, abordaré únicamente aspectos restringidos del mismo. En el primer capítulo, expondré algunas de las principales consecuencias económicas y políticas de la insuficiencia de nuestro sistema educativo, así como algunas de las razones que han incidido en su actual configuración. En el segundo

²² Armando Montenegro, “Van para adelante,” *El Espectador*, 21 de enero de 2005.

capítulo, me referiré a un aspecto del marco jurídico de la educación, la estructura de las organizaciones que conforman el sector educativo, con el fin de mostrar en qué forma esta estructura particular incide sobre la eficiencia general del sector.

En el tercer capítulo, intentaré ofrecer un análisis de los principales instrumentos jurídicos que regulan el sistema educativo. Estos incluyen las dos últimas Constituciones y la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994). Se incluye asimismo un breve análisis de la Sentencia C-027 de 1993,²³ donde se hace un control de constitucionalidad al Concordato. La razón por la cual se incluye es que se trata de un tratado internacional que, según el artículo 94 de la Constitución de 1991, hace parte del bloque de constitucionalidad; la enorme influencia de este tratado sobre el sistema educativo, especialmente en el siglo pasado, explica muchas de las características institucionales de la educación en Colombia.

Para terminar, intentaré identificar, en las conclusiones, en qué medida nuestro nuevo ordenamiento jurídico promueve el fortalecimiento del sector, y en qué medida se ha desaprovechado la oportunidad de crear o modificar estructuras institucionales que solucionen, al menos en parte, las graves falencias del sistema que hemos señalado.

A lo largo del trabajo, mostraré en qué sentido las propuestas del neo-institucionalismo constituyen una útil herramienta de análisis para los problemas identificados, en el sentido de introducir una perspectiva diferente de las habituales consideraciones que se ofrecen sobre los problemas de la educación. La tesis general que espero demostrar es que las soluciones al desalentador panorama que evidencia el

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 1993. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 20 de 1974. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.

sector en general requieren, además de la voluntad política de dar prioridad a este sector – esencial tanto para la economía como para la sociedad en general – una mayor atención a la forma como se han establecido las reglas del juego y, en este caso específico, el marco jurídico general que regula las relaciones entre las instituciones y las organizaciones del sector educativo.

CAPÍTULO I

En este capítulo expondremos algunas de las consecuencias económicas, políticas y sociales que tienen las deficiencias educativas señaladas anteriormente. Luego presentaremos algunas de las razones políticas y jurídicas que han incidido de manera especial en la configuración de la situación descrita en la introducción.

1. Consecuencias de las deficiencias educativas

1.1 *Consecuencias económicas*

Para la economía en general, la educación desempeña un papel fundamental en el crecimiento económico de los países, en la medida en que determina el capital humano y la tecnología disponibles, y por ser uno de los instrumentos más eficaces para la distribución del capital.

Diversos estudios realizados por agencias multilaterales,²⁴ indican que muchos de los países de la región de América Latina y el Caribe, entre ellos Colombia, deberán

²⁴ Michael Bruneförth, Albert Motivans y Yanhong Zhang, *Inversión en el Futuro: Financiación de la expansión de las oportunidades educativas en América Latina y el Caribe*; Laurence Wolf y Martin Gurría, *Money Counts: Projecting Education Expenditures in Latin America and the Caribbean to the Year 2015*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2003; Laurence Wolf, Claudio de Moura Castro, *Educación Secundaria en América Latina y el Caribe: Los retos del crecimiento y la reforma*. Banco

hacer un esfuerzo especial de inversión, tanto pública como privada, para alcanzar las metas de cobertura para todos los niveles de educación establecidas en la Segunda Cumbre de Santiago.²⁵ Consideran que, de no llegar a este mínimo de cobertura, la competitividad de estos países en los mercados internacionales se verá enormemente afectada – de no remediarse esta situación en un plazo relativamente corto, la brecha existente entre América Latina y los países del Oriente de Asia y de la Comunidad Europea aumentará progresivamente – así como el crecimiento económico a largo plazo de la región.

En la última década, Colombia ha incrementado considerablemente el gasto público educativo. Sin embargo, en dólares de 2003, el gasto educativo per cápita anual, se encuentra por debajo del promedio de América Latina.²⁶ Si bien los cambios introducidos por la Constitución de 1991, que analizaremos en detalle más adelante, hicieron que las asignaciones a la educación aumentaran significativamente, la financiación de la educación pública se ve todavía afectada por dos de los inveterados problemas que la han aquejado desde hace tiempo: la eficiencia y la composición del gasto.

Respecto a la eficiencia, es evidente que en economías de limitado crecimiento, resulta de especial importancia que los recursos asignados se traduzcan en resultados. En muchos de los países de América Latina, se han cuestionado recientemente las reformas educativas introducidas en la última década, debido precisamente a la

Interamericano de Desarrollo, 2004; Wadi D. Haddad, *IVEN, International Virtual Education Network for the Enhancement of Science & Math Learning in Latin America*. IVEN, 2001.

²⁵ Se trata de una cumbre hemisférica de Jefes de Estado, donde se analizan diversos problemas regionales y se proponen metas.

²⁶ Ministerio de Educación Nacional, *Financiamiento del sector educativo 1993-2004*, p. 22.

percepción de que el aumento en el gasto educativo no se refleja en una sustancial ampliación de la cobertura y calidad de la educación ofrecida.

En lo que se refiere a la composición del gasto, de acuerdo con el documento citado del Ministerio de Educación, del 2002 al 2004 “la participación de los gastos fijos de funcionamiento se aumenta al 96%, mientras los recursos de inversión del sector decrecen significativamente.” Esto significa que, en términos reales, sólo el 4% del presupuesto para la educación podrá dedicarse a proyectos dirigidos, por ejemplo, a mejorar la calidad de la educación.

Sin embargo, la educación no es un factor que pueda considerarse con independencia de su relación con el crecimiento económico. Para explicar el crecimiento histórico divergente de las sociedades, Douglass C. North²⁷ y otros autores han elaborado una posición teórica que se conoce actualmente como neo-institucionalismo. En contraposición con las teorías económicas clásicas, esta nueva escuela de pensamiento modifica la idea del actor racional como sujeto principal de la actividad económica y social; ya no se trata de un individuo aislado que adopta decisiones motivado únicamente por su interés personal y por un cálculo abstracto de sus potenciales ganancias, sino un sujeto que actúa dentro de un marco institucional que propicia ciertas actitudes e interacciones.

Las instituciones que se establecen, y el carácter de los incentivos que promueven son, por lo tanto, factores determinantes tanto para la construcción social del individuo como para el desempeño económico de las sociedades. Las personas y las

²⁷ Douglass C. North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990. También Coase, Eggertsson, Alchian, Williamson, Olson, Demsetz.

organizaciones se guían por la percepción que tienen de sus oportunidades, por la información que reciben y por la manera de procesarla.

Al desplazar el análisis del actor individual a las estructuras que guían los intercambios, en el sentido de propiciar o proscribir desarrollos específicos, la concepción institucional abandona las ficciones de un mercado abstracto y de unos participantes igualmente abstractos. Se trata, entonces, de una aproximación más realista que la de la economía neo-clásica, en la cual se contextualizan los diferentes derroteros que resultan de la adopción de diferentes normatividades.

Las instituciones son definidas como “las reglas de juego en una sociedad; más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea éste político, social o económico.”²⁸ Las particulares instituciones de un país “asumen características peculiares de acuerdo con los rasgos estructurales dominantes de la economía y la sociedad. Influyen en ellas valores, tradiciones culturales y religiosas y, en general, las convenciones existentes.”²⁹

El principal objetivo de las instituciones, que incluyen reglas formales e informales, es reducir la incertidumbre mediante una estructuración estable, aunque no siempre eficiente, de la vida cotidiana. Esta estructura define y limita las opciones disponibles para los actores sociales. Para que un conjunto de reglas se considere propiamente una institución, sin embargo, es necesario que se comparta su conocimiento y se acepte su cumplimiento, bien sea voluntariamente o a través de la

²⁸ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 13.

²⁹ José Ayala Espino, *Instituciones y economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999., p. 63.

coerción impuesta por el Estado; despojadas de su socialización, aprendizaje y transmisión, serían meras construcciones formales.

La razón por la cual las instituciones constituyen un factor determinante para comprender el desarrollo de las sociedades es que definen los límites dentro de los cuales se da el intercambio y las elecciones de los individuos. Las instituciones bien diseñadas reducen la incertidumbre atinente a los intercambios y disminuyen así sus costos de transacción.³⁰ Las instituciones, que conforman el marco regulativo dentro del cual interactuamos a todos los niveles, formales e informales, deben distinguirse de las organizaciones, que son las estructuras económicas, administrativas, políticas y sociales dentro de las cuales se llevan a cabo los intercambios, como mecanismos para suplir los alcances limitados de las acciones individuales.³¹ La mutua interacción entre instituciones y organizaciones es lo que explica los caminos divergentes de desarrollo.

La escolaridad y la capacitación laboral, por ejemplo, son una función de las características institucionales de una sociedad y constituyen, por lo tanto, una variable dependiente. El tipo de conocimiento y de habilidades adquirido por las organizaciones para promover sus objetivos incide en cómo evoluciona y se utiliza el conocimiento socialmente acumulado; a su vez, el tipo de conocimiento, habilidades y aprendizaje requeridos reflejarán los incentivos incorporados a las restricciones institucionales. A este respecto y de manera más general, considera North que el marco institucional prevaleciente incidirá sobre la dirección que asuma la adquisición del conocimiento, y

³⁰ “Son aquellos costos en los que se incurre por arreglar los contratos *ex ante*, monitorearlos y hacerlos cumplir *ex post*. Se diferencian de los costos de producción, porque sólo se refieren a los costos de ejecutar un contrato.” Matthews, “The Economic of Institutions and the Source of Growth”, *Economic Journal* No. 96, diciembre 1986. Los costos de transacción se refieren asimismo a los costos de transferir derechos de propiedad exclusivos, así como a los costos de obtener información.

³¹ José Ayala Espino, *op. cit.*, p. 292-294.

que tal orientación será un factor decisivo para el desarrollo a largo plazo de cualquier sociedad.³²

Si consideramos que las instituciones son el lugar donde realmente se concretan las políticas públicas, donde se establecen los moldes para los tipos de prácticas y procedimientos que consideramos socialmente deseables, los vacíos institucionales tienen ramificaciones en casi todos los niveles de la interacción social, pues afectan múltiples aspectos de nuestras transacciones cotidianas y constituyen el paradigma del acatamiento de las normas.

En lo que se refiere al capital social, los neo-institucionalistas afirman que la inversión en capital humano y en capital físico deben ser complementarias, porque las deficiencias en el mercado de capital humano harán imposible mantener el ritmo de crecimiento de la estructura física del capital. La inversión en tipos de conocimientos y habilidades incide sobre el crecimiento a largo plazo de estos conocimientos y habilidades, que son las determinantes subyacentes del crecimiento económico.

Desde esta perspectiva, entonces, la educación resulta ser uno de los factores claves del desarrollo económico de una sociedad. El ejemplo que ofrece North es el de la sociedad estadounidense del siglo XIX, donde la recompensa percibida al aumento de conocimientos condujo a una inversión pública y privada en educación formal, capacitación laboral e investigación aplicada a actividades agrícolas e industriales, lo cual contribuyó decisivamente al crecimiento científico y tecnológico que hoy en día caracteriza a los Estados Unidos.

³² Douglass C. North, *op. cit.*, p. 78.

Así como North propone que sólo ciertas instituciones promueven la acumulación de capital y el crecimiento económico, sería posible sostener, asimismo, que sólo ciertos marcos institucionales suministran las condiciones necesarias para la coexistencia pacífica. Esto es fundamental, además, si se tiene en cuenta que la ineficiencia de las estructuras de las que depende nuestra viabilidad como sociedad ha llegado a tal punto que, incluso si llegáramos a una suspensión inminente de la lucha armada, no es claro que dispongamos de un marco de interacción que garantice a mediano o a largo plazo nuestra estabilidad económica y social.³³

Según John Sudarsky, “una comunidad cívica se caracteriza por una ciudadanía activa, imbuida de preocupación por lo público, por relaciones políticas igualitarias y por un tejido social basado en la confianza y el respeto.”³⁴ La ciudadanía colombiana, sin embargo, parece estar muy lejos de este ideal de comunidad cívica; adolecemos de aquello que Fukuyama ha descrito como deficiencias del capital social³⁵; la desconfianza, el paternalismo, la falta de iniciativa, la pasividad y tolerancia al conflicto, la desesperanza y el escepticismo.

En lo que se refiere a otro aspecto del capital social, varios de los proponentes del neo-institucionalismo aluden a la importancia fundamental del acceso a la información y su procesamiento por parte de los actores sociales. Pero más importante

³³ Esta fue una de las conclusiones a las que llegó la Misión dirigida por el profesor Alberto Alsina de la Universidad de Harvard (2001).

³⁴ John Sudarsky, “Perspectivas para el desarrollo del capital social en Colombia” en *Coyuntura social*. No. 16 Bogotá, mayo 1997, p 189. En este trabajo Sudarsky presenta un análisis de los avances en el reconocimiento del capital social como variable determinante del desarrollo de los países, y tiene en cuenta instrumentos de medición como el Barcas (barómetro de capital social).

³⁵ “Cómo salir de pobres”, en *Semana*, No 931, marzo 6-13 de 2000, pp. 34-35. En este artículo se resumen los planteamientos fundamentales que hace Fukuyama en su libro *Confianza*, de reciente publicación.

aún es su capacitación y formación, pues son éstas condiciones que hacen una enorme diferencia incluso cuando las reglas institucionales son iguales.³⁶ El tipo de habilidades y conocimientos que se adquieren, sin embargo, depende también en gran medida de los incentivos institucionales. Si consideramos, además, que entre los principales factores de cambio institucional se incluyen el desarrollo del conocimiento y los avances tecnológicos, resulta entonces evidente que la forma como propician u obstaculizan las instituciones la formación en diferentes áreas del conocimiento es un elemento esencial para el funcionamiento mismo de las organizaciones, e incide de manera decisiva en el crecimiento económico, al punto de que éste se hará insostenible si no cuenta con el capital humano necesario.

En lo que se refiere a la investigación y a los avances en el conocimiento puro que conducen muchas veces a innovaciones tecnológicas, la precaria situación de los programas de formación avanzada en nuestras universidades, así como el rezago cada vez mayor en el campo de las ciencias puras y aplicadas, hace que las perspectivas de superar la dependencia tecnológica y la consiguiente necesidad de importar continuamente tecnologías de avanzada, sean cada vez más remotas.

A este respecto, North caracteriza la eficiencia adaptativa como el conjunto de reglas que moldean la evolución de la economía, así como la disposición de una sociedad para adquirir conocimientos y aprendizaje, inducir innovaciones y asumir riesgos y actividades creativas que le permitan resolver problemas en el tiempo. La actual oferta educativa en Colombia estaría entonces lejos de alcanzar este tipo de eficiencia, y los incentivos institucionales para el tipo de educación que propicia el

³⁶ Douglass C. North, *op. cit.*, p. 74.

crecimiento económico son escasos. Todo lo anterior contribuye a disminuir las posibilidades de un crecimiento sostenido y el nivel de competitividad que pueda tener el país frente a otras naciones de similares ingresos, pero que han comprendido las enormes ventajas que la inversión en capital humano conlleva desde todo punto de vista.

Finalmente, es necesario señalar, como uno de los grandes obstáculos a la consecución de un capital social que promueva el desarrollo económico, el divorcio establecido, desde los comienzos del sistema educativo en Colombia, entre el sector productivo y la educación. La orientación religiosa y humanística que le imprimió la Iglesia Católica a las instituciones educativas desde la Colonia y, más especialmente, durante más de un siglo de vigencia del Concordato, hizo fracasar muchos de los intentos de diversificación de la secundaria, que pretendían capacitar a la fuerza de trabajo de acuerdo con las progresivas necesidades de la industrialización.

La enseñanza técnica y las carreras vocacionales no han sido exitosas por muchas razones; algunas de ellas dependen de la idea común según la cual se valora especialmente la formación universitaria, y hay cierto desdén o valoración negativa frente a este tipo de carreras. Aparte de factores como éste, que se refieren más a ciertos imaginarios sociales, es evidente que las políticas públicas en materia de educación inciden decisivamente sobre la oferta de alternativas profesionales de esta índole:

Un elemento común en los diagnósticos sobre el tema, es que en Colombia la pirámide de la formación terciaria está invertida: existe una proporción inversa entre profesionales y técnicos y tecnólogos... Sólo el 15% de los alumnos matriculados pertenecen a este tipo de instituciones.³⁷

³⁷ Ministerio de Educación, *op. cit.*, p. 23.

Aun cuando en 1948 el Ministerio de Educación estableció un departamento de enseñanza técnica y, en 1950, se creó el ICETEX con el propósito explícito de propiciar la especialización técnica en el exterior, estas iniciativas se han enfrentado siempre al predominio político de otras tendencias educativas. La creación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en 1957, fue uno de los pocos proyectos dirigidos a establecer puentes entre el sector productivo y la educación, al punto de ser un organismo adscrito al Ministerio del Trabajo. Si bien esta entidad ha desempeñado con éxito su cometido en lo que respecta a la capacitación laboral, no está en condiciones de suplir, por sí misma, el vacío de las carreras técnicas.

En un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la educación técnica y vocacional en América Latina,³⁸ se afirma que sólo una implantación de carreras cortas de especialización, cuyos programas se articulen en estrecha relación con las empresas, podrá solucionar al mediano y al largo plazo el grave problema de escasez de mano de obra adecuadamente calificada en la región, vacío que frena, en gran medida, las posibilidades de crecimiento acelerado deseables en la actual coyuntura económica.³⁹

Por otra parte, este tipo de capacitación técnica sería una alternativa, al menos parcial, para el sinnúmero de personas de bajos recursos para las cuales es imposible

³⁸ Claudio de Moura Castro, y Norma García, eds. *El Modelo del Instituto Comunitario: Lecciones para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

³⁹ Entre los sectores donde se evidencia una escasez de recursos humanos capacitados al nivel técnico se encuentran el minero, la industria electrónica, informática, agroindustria, tecnologías de la comunicación, salud, industria de manejo, tecnologías de nuevos materiales, telecomunicaciones, logística, transporte, hotelería, restaurantes y servicios personales. “Se necesitan técnicos para todas las áreas”, *El Tiempo*, 16, 11 de mayo de 2005.

acceder a la educación superior, bien sea por deficiencias en su formación anterior, por la insuficiente cobertura de la educación terciaria pública, o por los elevados costos de la educación superior privada. Gran parte de la actual oferta en el campo de la educación técnica y vocacional en otros países contempla la posibilidad de articular estas carreras más cortas y orientadas al sector productivo con posteriores programas universitarios, con lo cual se incrementan las posibilidades de complementarlas con una formación más académica y se propicia así un desarrollo educativo más acorde con los recursos de los estratos menos favorecidos de la población.

1.2 *Consecuencias políticas y sociales*

Las épocas de la hegemonía conservadora a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX se caracterizaron por entregar el monopolio de la educación a la Iglesia, así como por establecer un incipiente sistema educativo que replicaba las terribles desigualdades económicas y sociales imperantes en el país, como acertadamente lo señala Aline Helg al referirse al desequilibrio entre la educación rural y la urbana, así como a los obstáculos institucionales que tradicionalmente se han interpuesto al acceso de las clases menos favorecidas a la educación.⁴⁰ La discriminación entre la educación rural y la urbana se vio acompañada asimismo, durante largos períodos de tiempo, por la discriminación contra las mujeres en los programas educativos.

Podría decirse que el control de los docentes, los programas de estudio y la orientación general de la educación por parte de los sectores conservadores y de la

⁴⁰ Aline Helg, *op. cit.*, p. 150.

Iglesia hizo que nos retrasáramos más de un siglo en estos aspectos. En efecto, mientras que en otras partes de Norte América y de América Latina la transición al nuevo siglo estuvo marcada por la introducción de corrientes liberales y utilitaristas de pensamiento, así como de interesantes desarrollos en el campo científico y tecnológico, el talante hispanizante y religioso de los gobiernos conservadores hizo que nuestra sociedad se cerrara a todas estas influencias renovadoras que permitieron a otros países una inserción más rápida en la modernidad.

Las consecuencias de lo anterior para todo el desarrollo de la educación en Colombia son incalculables; para Kalmanovitz, “Se dogmatiza la educación y se la aparta de las profesiones, artes y ciencias que se requieren para el desarrollo del comercio y de la industria, y para tener instituciones manejadas por una burocracia proficiente y meritocrática.”⁴¹ No sólo se confiere a la Iglesia el poder de controlar y dirigir la orientación de la educación pública, sino que propicia el crecimiento de una educación privada confesional; la mayor parte de los incentivos relacionados con la educación fueron diseñados de acuerdo con estas orientaciones.

La preponderancia de la participación de la educación privada y del poder que detenta a través de las asociaciones de colegios y universidades,⁴² indican que el Estado

⁴¹ Salomón Kalmanovitz, *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma, 2001, p. 130.

⁴² La Confederación Nacional de Centros Docentes (CONACED), antigua Confederación Nacional de Colegios Católicos, vinculada a la Conferencia Episcopal y a su Secretaría de Educación de la Iglesia, y la Asociación Nacional de Rectores de Colegios Privados (ANDERCORP), que reunían cerca del 85% de los colegios no oficiales y defendían los intereses del sector privado contra la intervención del Estado. En 1965, CONACED logró que el Consejo de Estado anulara un decreto autorizando al Ministerio de Educación a controlar los textos utilizados por los establecimientos docentes del país, y en 1967 se opuso con éxito al funcionamiento de la Junta Reguladora de Matrículas creada por el Ministerio. En 1971, ambas asociaciones tuvieron un papel decisivo en el rechazo, por parte del Congreso, de la reforma educativa presentada por el Ministro Galán. Cf. Aline Helg, *op. cit.*, pp. 144-145.

no puede oponerle un sector oficial eficiente, y que ha renunciado en muchos casos al control de este amplio sector de la educación. Este problema se evidencia en la diferencia del ritmo de crecimiento entre el sector público y privado entre 1976 y 1980, del 6% el primero, comparado con el 39% el segundo, así como en la proporción de universidades en 1980, siendo el 28% oficiales y el 72% privadas.⁴³ “El sistema de educación superior continúa siendo inequitativo. En 1993, sólo el 3.5% de los dos quintiles de ingreso más bajo asistía a una institución de educación superior, comparado con un 36% en los quintiles más altos. Para 1997, la distancia entre estos dos grupos se había incrementado; mientras que sólo el 9% de los jóvenes de menores ingresos tenía acceso a la educación superior, en la población de mayores ingresos, este porcentaje alcanzaba el 65%.”⁴⁴

La primacía de la educación privada, en una sociedad pobre como la colombiana, donde los costos de este tipo de educación son imposibles de sufragar para un sector enorme de la población, es uno de los factores que contribuye a replicar la estructura de clases de la sociedad, y que impide que, a través de un sistema educativo público, gratuito y obligatorio, se establezca la igualdad de oportunidades y una mejor distribución del capital.

Si se toma en cuenta este factor político, y se lo considera junto con la situación de la educación que describimos inicialmente, puede inferirse entonces que la educación ha servido más como instrumento de exclusión social y de bastión ideológico que como factor de igualdad y de movilidad social.

⁴³ Aline Helg, *op. cit.* p. 143.

⁴⁴ Ministerio de Educación Nacional, *op. cit.*, p. 14.

Las decisiones informadas y la incorporación de actitudes y prácticas cívicas a través de un sistema educativo operante son, por otra parte, condiciones indispensables para una participación política efectiva. El acceso a la educación es, entonces, una condición indispensable para establecer una real igualdad de oportunidades y para dar a los grupos sociales en desventaja el acceso a posibilidades de mejorar su nivel y calidad de vida; en última instancia, es una condición necesaria para alcanzar una verdadera democracia.

En síntesis, nuestros vacíos institucionales apuntan todos a un debilitamiento creciente de la sociedad civil y, como lo afirma Sudarsky, “cuando el capital social no llena la sociedad, son el crimen, la violencia y la carencia de ley los que abundan.”⁴⁵ A este respecto, no podemos dejar de señalar la incidencia que tienen nuestras falencias educativas en el conflicto armado y en su prolongación. En primer lugar, porque muchos de los jóvenes que se unen a grupos armados ilegales – no todos, desde luego – lo hacen motivados por la falta de oportunidades educativas y laborales. En segundo lugar, porque optar por la solución pacífica de conflictos a todos los niveles, hace parte de una cultura de la convivencia que se aprende desde la niñez.

Con lo anterior no se quiere decir que de la educación dependa la solución de todos nuestros problemas, pero sí es evidente que un sistema con las enormes deficiencias que hemos señalado, hará más difícil que superaremos el círculo de la violencia y las terribles secuelas que ha dejado en buena parte de la población.

No podemos desconocer tampoco la enorme frustración y la agresividad generadas por la reproducción de condiciones de desigualdad y que despoja a millones

⁴⁵ Citado en Kalmanovitz, *op. cit.* p. 109.

de jóvenes de una esperanza de bienestar en el futuro. Al negarse el acceso a la educación, se está negando simultáneamente el acceso a condiciones laborales que permitan satisfacer el mínimo de necesidades básicas. Lamentablemente, en esta situación se encuentra más de la mitad de la población del país. “Para que América Latina tenga éxito y avance hacia la prosperidad, debe reformar su sistema educativo. Sólo mediante una fuerza laboral capacitada e innovadora, es posible lograr un índice de crecimiento sostenible que ayude a reducir la pobreza y la desigualdad.”⁴⁶

2. Razones

2.1 *Razones políticas e ideológicas*

Como acertadamente lo señala Mauricio Rengifo⁴⁷ al analizar las instituciones de la salud y la educación en Colombia, “las razones para escoger las instituciones de salud y educación son de índole política.” Rengifo muestra cómo la organización de estos dos servicios en Colombia ha sido el resultado de una lucha entre un modelo político formal-liberal y un modelo social.⁴⁸ Concluye que actualmente, dado que ninguno de los dos modelos ha tenido la fuerza política suficiente para imponerse, hemos llegado a un arreglo institucional híbrido, en el que las reglas del juego que

⁴⁶ Sebastián Edwards (Ex director para América Latina y el Caribe del Banco Mundial y profesor de Economía UCLA), “Sin educación de calidad, estamos perdidos”, *El Tiempo*, 2005.

⁴⁷ Mauricio Rengifo, “Instituciones híbridas: los casos de la salud y la educación”, artículo inédito, Universidad de los Andes, 2005.

⁴⁸ Considero que esta terminología se puede prestar a equívocos, pues el modelo designado como formal-liberal corresponde a políticas predominantemente conservadoras, mientras que el modelo social se refiere a las propuestas de los gobiernos liberales. No obstante, con esta salvedad, utilizaremos en lo sucesivo esta distinción.

regulan estos sectores “están comprometidas de forma ambivalente con valores políticos opuestos.”⁴⁹

Si bien la tesis del artículo es que esta transacción puede ser positiva, señala que puede suscitar conflictos de interpretación entre los agentes encargados de aplicar estas instituciones; cuando esto sucede, “se presentan continuamente situaciones de incertidumbre entre los usuarios del sistema, y los conflictos por los recursos y la utilización de los servicios se agravan.”⁵⁰

En mi opinión, Rengifo sintetiza algo que constituye un motivo constante de las investigaciones históricas sobre la educación en Colombia,⁵¹ a saber, que las tendencias ideológicas han ejercido una influencia desproporcionada en las políticas educativas, en la formación docente, y en los infortunados derroteros del desarrollo educativo en Colombia.

No obstante, durante mucho tiempo, además de la oposición entre un modelo formal-liberal y un modelo social, buena parte de la historia de la educación ha estado determinada por la lucha entre nuestros principales partidos políticos. Aun cuando, desde luego, en todos los países hay cierto grado de politización del sistema educativo, y la educación es, indudablemente, una de las banderas políticas que con frecuencia dividen a los partidos, en el caso colombiano esta lucha ideológica se ha dado con especial virulencia y no ha permitido la consolidación de una verdadera institucionalidad del sistema.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 14. Esta es una idea que se desarrollará posteriormente en algunos de los análisis de la actual Carta Política.

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ Ver, por ejemplo, Aline Helg, *op. cit.*; Ivonne Lebot, *Elementos para la historia de la educación en Colombia*, Bogotá, Dane, 1978.

En nuestro caso, ha llegado incluso al punto en que se le atribuye el origen de varias guerras civiles. El resultado de la última de estas guerras fue “la entrega de la educación a la iglesia católica,”⁵² que se prolongó durante toda la época de la hegemonía conservadora. A partir de 1930, con la llegada al poder de los gobiernos liberales, se intentó introducir reformas educativas tendientes a democratizar y modernizar el sistema educativo colombiano. La reforma educativa propuesta por López Pumarejo “suponía la consagración de una educación pública, gratuita, universal y obligatoria, acompañada por la profesionalización y dignificación del magisterio.”⁵³ Al igual de lo que sucedió con esta reforma, propuestas similares han carecido de continuidad y se han enfrentado a la oposición radical de la Iglesia y de los sectores más reaccionarios de la sociedad, que han conseguido en muchos casos deshacer las medidas que se habían adoptado para alcanzar la democratización del sistema educativo.

Es así como la Iglesia, por lo general aliada con el partido conservador, consiguió derrotar la mayor parte de las iniciativas progresistas en materia de educación propuestas al Congreso por los gobiernos liberales: la propuesta de nacionalización de la educación de Gaitán en 1940, la de Caicedo Ayerbe para la creación de carreras técnicas en 1955, la de Galán, que pretendía disminuir las diferencias entre la educación pública y la educación privada, en 1971.⁵⁴

La reacción conservadora que se da posteriormente al “bogotazo” de 1948, por ejemplo, marca un período de especial fanatismo político que afecta a todos los niveles de la educación, desde la contratación de los docentes hasta los planes de estudio

⁵² Mauricio Rengifo, *op. cit.*, p. 9.

⁵³ *Ibid.*, p. 11.

⁵⁴ Aline Helg, *op. cit.*, pp. 125, 142.

permitidos, pues se atribuyeron los hechos ocurridos durante el 9 de abril a las tendencias liberalizantes de la educación. A partir de 1950, los Ministros de Educación Rafael Azula Barrera y Lucio Pabón Núñez procedieron a la destitución de todos los liberales, e incluso de los conservadores moderados, en la instrucción pública.⁵⁵ Estas acciones radicales contribuyeron a incrementar la violencia política que se inició por aquella época. Aun cuando el gobierno de Rojas Pinilla intentó imprimir una orientación técnica a la administración pública, y promulgó una legislación que reglamentó el trabajo de los funcionarios del Ministerio de Educación con el fin de mitigar la ingerencia de la política partidista en la educación, no consiguió eliminar el clientelismo que aún hoy en día caracteriza al sistema oficial.

Para North, la ideología puede entenderse como un sistema normativo y como una visión comprensiva del universo que interpreta, ordena y legitima las creencias.⁵⁶ Así como, de acuerdo con Weber, la ética protestante fue un factor decisivo para el desarrollo en algunos países, podría hacerse un estudio análogo de las consecuencias de la religión católica para el desarrollo de España y sus colonias en Latinoamérica. Según Kalmanovitz, una de estas consecuencias fue que “no pudo desarrollarse la convicción, a excepción de las capas altas y liberales de la sociedad, de que cada individuo podía controlar su vida si organizaba racionalmente sus esfuerzos hacia determinados fines.”⁵⁷

La actitud fatalista que se desprende de la convicción contraria, esto es, que la vida está controlada por un ordenamiento divino predeterminado y por fuerzas

⁵⁵ Aline Helg, *op. cit.*, p. 114..

⁵⁶ Salomón Kalmanovitz, *op. cit.*, p. 71 y ss.

⁵⁷ *Ibid*, p. 91.

provenientes del más allá, propicia una actitud pasiva y una falta de iniciativa personal que es incide negativamente sobre el desarrollo de alternativas en todos los ámbitos.

El prolongado control de la educación por parte de instituciones confesionales sería un ejemplo típico de lo que se denominan “camino improductivos”, esto es, la creación de organizaciones y grupos de interés que se ocupan de mantener las restricciones existentes para moldear políticas que redunden en su propio beneficio.

Por otra parte, el sindicato del magisterio, uno de los más poderosos del país, se opone sistemáticamente a toda reforma educativa que de alguna manera lesione sus intereses gremiales. Sus políticas no sólo le han permitido “capturar una mayor parte del presupuesto [educativo] en detrimento de la cobertura,”⁵⁸ sino que han conseguido, como lo vimos anteriormente, que la mayor parte de los recursos educativos se destine a gastos de funcionamiento. Los sindicatos estatales se caracterizan por su alto nivel de politización, con lo cual las posibilidades de establecer una meritocracia para los funcionarios del Estado parece ser, por el momento, imposible.

La permanente ingerencia de consideraciones partidistas e ideológicas en las políticas educativas ha incidido negativamente en la continuidad de los planes educativos, en la calidad de la formación docente y, finalmente, en la calidad de la educación. Ha sido uno de los motivos por los cuales resulta imposible fortalecer las organizaciones públicas oficiales del sector, de manera que se consiga una eficiencia que redunde en beneficio de un mayor acceso a todos los niveles educativos.

2.2 *Razones jurídicas*

⁵⁸ Salomón Kalmanovitz, *op. cit.*, p. 104.

Las políticas partidistas, sin embargo, no constituyen por sí mismas restricciones institucionales sino cuando entran a formar parte de la normatividad vigente. Es por ello que, para analizar el cambio institucional y sus consecuencias, es de especial importancia hacer referencia a las instituciones formales de una sociedad y, entre ellas, de manera primordial, el sistema jurídico.

En efecto, dentro de las funciones del sistema jurídico, están la de conciliar conflictos entre libertad y coerción, regular y desregular, centralizar y descentralizar.⁵⁹ Más importante aún, las leyes son indispensables para el cumplimiento de las instituciones, pues éste no siempre es voluntario y depende de alguna forma de coerción por parte del Estado.

Uno de los aspectos fundamentales del marco jurídico de una sociedad es que constituye lo que podríamos llamar el paradigma de las “reglas del juego”. A diferencia de las reglas informales, el ordenamiento jurídico es un entramado de reglas explícitas, muchas veces escritas o formalizadas, que realmente restringe o permite los intercambios entre los agentes, e impide o posibilita desarrollos específicos de las organizaciones.

Por otra parte, las reglas formales son aquellas que mejor contribuyen a disminuir el riesgo y la incertidumbre que inevitablemente acompañan a toda elección individual o colectiva.⁶⁰ Es, además, en muchos de los aspectos del ordenamiento

⁵⁹ José Ayala Espino, *op. cit.*, p. 318.

⁶⁰ A este respecto, el papel que desempeñan instituciones jurídicas tales como la propiedad privada y los contratos han sido extensamente estudiados por los neo-institucionalistas. Igualmente dentro de esta perspectiva, para un interesante análisis de los contratos que se suscriben con los docentes en Bogotá, ver

jurídico donde se establece el esquema de incentivos que garantiza el buen funcionamiento de las organizaciones de un sector determinado de la sociedad o de la economía.

La importancia del ordenamiento jurídico específico que se adopta para la configuración del sistema educativo resulta evidente si consideramos que el carácter confesional que tuvo la educación en Colombia durante más de un siglo fue el resultado de las disposiciones consagradas en la Constitución de 1886, y del tratado firmado con la Santa Sede.

Tanto la Constitución como varias de las leyes sobre educación, por otra parte, contienen una serie de normas que inciden de manera más inmediata. Entre ellas, hay “reglas que configuran la distribución de la autoridad – confieren derechos de decisión – entre las diferentes instancias que conforman el sector educación y determinan el desempeño de las escuelas y del sector en su conjunto.”⁶¹

Aun cuando un análisis completo de todas las disposiciones jurídicas que afectan el sector educativo sobrepasa por mucho el alcance del presente trabajo, consideramos, por las razones anteriores, que el cambio constitucional introducido en Colombia en 1991, con las importantes modificaciones que representa para la educación, así como las leyes generales que se derivaron de él, puede constituir un aporte para determinar, así sea parcialmente, en qué medida la nueva carta política intenta solucionar algunos de los

Miguel Gandour, Carolina González, María Camila Uribe, “Descentralización, estructura de gobernación y políticas de calidad para la educación en Bogotá,” en Fainboim, Gandour, Uribe, eds. *Misión de Reforma Institucional de Bogotá, Calidad de la inversión en capital humano*. Secretaría de Hacienda del Distrito, 2002.

⁶¹ Miguel Gandour, *et al.*, *op. cit.*, p. 168.

problemas que hemos señalado anteriormente, y en qué medida se desaprovechó una oportunidad para incidir más decisivamente en la configuración del sector educativo.

Antes de presentar un análisis detallado de estas disposiciones jurídicas, sin embargo, intentaremos en el capítulo siguiente delinear la estructura de las organizaciones que conforman el sector educativo, y la manera como esta configuración que afecta de manera especial la distribución de la autoridad y algunos aspectos de la eficiencia del gasto educativo.

CAPÍTULO II

La estructura del sector educativo

A continuación presentaremos un breve panorama de la forma como están configuradas las organizaciones del sector, y señalaremos algunos de los problemas que se derivan de tal estructuración.

De acuerdo con los análisis organizacionales realizados en 1998 por la Contraloría General de la República, el primer problema identificado es que el Ministerio de Educación Nacional, a pesar de ser el modelo para el sector, no cubre siquiera todas las modalidades de educación en el país, pues está básicamente restringido a la educación formal pública y, dentro de ésta, a la escuela primaria y secundaria. Es el Instituto de Bienestar Familiar el encargado del nivel de preescolar y la educación superior, debido a las disposiciones constitucionales, es un sistema separado que se rige por la Ley 30 de 1992 y no por la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994). Por otra parte, en virtud de la autonomía universitaria, las universidades oficiales tienen facultades para darse y modificar su propio régimen.

Aun cuando tal división podría corresponder a la idea de propender por una mayor autonomía de las universidades públicas, el mismo razonamiento no sería aplicable al preescolar. Respecto a este último, la situación de este nivel de la

educación, que se considera cada vez más importante por las consecuencias que tiene para el desempeño del niño en los siguientes niveles de escolaridad, es tan deficiente en cobertura y calidad como la educación secundaria. La oferta privada que suple esta deficiencia es, por decir lo menos, caótica. Sólo en Bogotá, donde hay cerca de 600.000 menores de 5 años, éstos “asisten a jardines infantiles que no cumplen los mínimos requisitos para operar, pues la mayoría funcionan en garajes, no se ajustan a ninguna pedagogía ni plan nutricional, se desconoce la cantidad y calidad del personal que emplean y, lo que es peor aún: ninguna autoridad los puede controlar ni sancionar.” Ante esta queja, la Directora del Departamento administrativo de Bienestar Social del Distrito, Consuelo Corredor, responde: “No podemos dar licencias de funcionamiento ni vigilar los jardines infantiles. Esa es la realidad. Tenemos que admitir que no hay competencia nacional ni distrital para actuar sobre estos jardines.”⁶²

Lo que es peor, en lugar de aumentar, “entre 1997 y 2003, la cobertura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar disminuyó en 130.000 cupos. Además, la atención del ICBF está más concentrada en los niños de estratos medios que en los de estrato uno.”⁶³

Por otra parte, desde el punto de vista de la articulación entre los diferentes niveles de la educación formal pública, podría pensarse que esta fragmentación es indeseable; finalmente, el preescolar es una preparación para la educación primaria,

⁶² “Denuncia: Jardines infantiles al garete”, *El Tiempo*, 1 de diciembre de 2004.

⁶³ “Cae cobertura en infancia”, 1-15, *El Tiempo*, 14 de diciembre de 2005.

así como la educación secundaria media es una preparación para la educación superior. El Decreto 1860 de 1994, reglamentario de la Ley 115, lo reconoce así:

Los procesos pedagógicos deben articular verticalmente la estructura del servicio para hacer posible al educando el acceso hasta el más alto grado de preparación y formación.

Adicionalmente, esta fragmentación estaría en flagrante contradicción con lo dispuesto en el Decreto 2230 del 2003, donde se establecen las funciones del Ministerio de Educación Nacional: “2.1 Formular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en todos sus niveles y modalidades.”

Además de esta consideración, estarían los problemas que indicamos anteriormente en relación con la distribución de la autoridad, y los problemas atinentes a control de los contratos y a los costos de información. La teoría de los costos de transacción, en este caso, los de la prestación del servicio educativo, se elevarían notablemente en razón de la organización del sector. Intentaremos especificar lo anterior en más detalle.

En primer lugar, hay una multiplicación de las instancias que intervienen en la regulación del sector educativo público. Como lo vimos antes, la fragmentación mencionada implica que habría al menos tres entidades directivas principales autorizadas para las decisiones administrativas y presupuestales: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Educación y los Consejos

Superiores de cada una de las universidades públicas. Sin embargo, además de todas estas, hay una serie de instituciones que regulan o inciden en diferentes aspectos de la educación pública. De acuerdo con el Decreto 2230 de 2003, “El nivel nacional del sector administrativo de la educación está constituido por el Ministerio de Educación Nacional y sus entidades adscritas y vinculadas.” A tales entidades, se agregan asimismo los Consejos y Comisiones Nacionales. El listado completo de estos organismos aparece a continuación:

Entidades adscritas

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior «Mariano Ospina Pérez», Icetex
Instituto Nacional para Ciegos, INCI
Instituto Nacional para Sordos, Inso
Biblioteca Pública Piloto de Medellín para América Latina
Instituto para el Desarrollo de la Democracia "Luis Carlos Galán"
Instituto Colombiano de la Participación "Jorge Eliécer Gaitán", Colparticipar
Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD
Instituto Tecnológico "Pascual Bravo"
Colegio Integrado Nacional Oriente de Caldas
Instituto Técnico Central
Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de Ciénaga
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional
Instituto Superior de Educación Rural de Pamplona, ISER
Instituto Técnico Agrícola, ITA, de Buga
Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez
Instituto Tecnológico del Putumayo
Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico, ITSA
Colegio Mayor de Antioquia
Colegio Mayor de Bolívar
Colegio Mayor de Cauca
Colegio de Boyacá

Unidades administrativas especiales sin personería jurídica

Escuela Nacional del Deporte
Junta Central de Contadores

Entidades vinculadas

Fondo de Desarrollo de la Educación Superior, FODESEP

Órganos de asesoría y coordinación sectorial

Consejo Nacional de Educación Superior, CESU
Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras

Consejos y Comisiones Nacionales

Consejo Nacional de Educación Superior, CESU. Cumplirá funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría, en particular las siguientes: proponer políticas y planes para la educación superior, recomendar normas y procedimientos de carácter general, proponer mecanismos para evaluar la calidad de las instituciones de educación superior, proponer mecanismos para evaluar la calidad de los programas de educación superior, darse su propio reglamento.

Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras. La Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras, de que trata la [Ley 70 de 1993](#), estará integrada y cumplirá las funciones que le asignen las normas vigentes.

Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Conaces. Créese la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Conaces, en los términos del artículo 45 de la [Ley 489 de 1998](#).

La Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Conaces, tendrá como funciones la coordinación y orientación del aseguramiento de la calidad de la educación superior, la evaluación del cumplimiento de los requisitos para la creación de instituciones de educación superior, su transformación y redefinición, sus programas académicos y demás funciones que le sean asignadas por el Gobierno Nacional. Lo anterior sin perjuicio del ejercicio de las funciones propias de cada uno de sus miembros.

COLCIENCIAS, sin embargo, por una razón que no comprendemos, está adscrito al Departamento Nacional de Planeación.

Como resulta evidente de la configuración del sector, la multiplicación de instancias que intervienen no sólo lleva a problemas obvios de duplicación de funciones, sino a problemas de distribución de la autoridad y a aquellos que se denominan problemas de la relación agente-principal. Esta es “una relación entre dos partes que adquiere la forma de un contrato formal o informal caracterizado por una relación jerárquica y por la existencia de información asimétrica entre las partes.”⁶⁴

Dentro de los modelos básicos de la relación agencia-principal, el que correspondería a los casos que se presentan en el sector educativo sería el de las relaciones temporales de subrogación de derechos del principal al agente, mediante contratos de concesión, delegación, etc.⁶⁵ La información asimétrica es una de las principales características de esta relación pues, en general, el agente posee más información sobre la operación cotidiana de la organización y el principal solamente información genérica y no en tiempo real. Por esta razón, el principal deberá incurrir en costos elevados para supervisar y controlar las acciones del agente.

Por otra parte, cuando en las organizaciones o contratos se asignan responsabilidades, es necesario definir con claridad los riesgos y los incentivos para garantizar un eficiente desempeño de las partes; en efecto, este tipo de relaciones se

⁶⁴ S. Ross, “The Economic Theory of Agency: The Principal Problem,” en *American Economic Review*, Vol. 63, No. 2, mayo 1973, p. 124.

⁶⁵ José Ayala Espino, *op. cit.*, p. 155.

prestan a que haya comportamientos estratégicos o conductas oportunistas y distorsión de incentivos.

Sobre los incentivos para los docentes, uno de los estudios realizados⁶⁶ llega a las siguientes conclusiones: existe una serie de incentivos para que los docentes permanezcan en la carrera, especialmente la pensión de gracia concedida a algunos maestros por permanencia desde los cincuenta años), y un especial régimen pensional, que incluye varios incentivos simultáneos:

- a) Los Regímenes Especiales que ponen incentivos al final, incentivan a no retirarse.
- b) La concurrencia de pensión y salario sitúa a los docentes por encima de los funcionarios de carrera administrativa del Estado.
- c) Una pensión temprana con una tasa alta.
- d. La responsabilidad de la financiación recae casi exclusivamente sobre el Estado.⁶⁷

A estos factores se agregan incentivos colaterales, como es el caso del horario especial y los numerosos días que no se tiene que trabajar a diferencia de otras profesiones. Las conclusiones del estudio, sin embargo, muestran graves problemas con esta estructura de incentivos del sistema:

⁶⁶ Roberto Zarama, Ministerio de Educación Nacional, 2001.

⁶⁷ *Ibid.*

- a) No es competitivo a la entrada con lo cual no necesariamente atrae a los mejores profesionales;
- b) No existen evidencias que indiquen que los incentivos como pueden ser ascensos, permanencia, pensiones y grados altos del escalafón incidan todavía en la calidad;
- c) No hay evidencias sobre cómo las diferencias de disponibilidad de tiempo incidan en la calidad;
- d) Un régimen del que es difícil salirse se convierte, metafóricamente, en una “cárcel”;
- e) No es sano un sistema en el que sus miembros no tienen una alta responsabilidad sobre el desempeño del sistema y sobre su eficiencia.⁶⁸

Si consideramos que los costos de transacción incluyen principalmente los costos de vigilar el cumplimiento de los contratos en un sentido amplio, y los costos de información, vemos que el diseño de las líneas de autoridad – que configuran las relaciones entre agente y principal – y los contratos que se establecen para la prestación del servicio (que incluyen el esquema de incentivos para un desempeño eficiente del agente), cuando no están bien concebidos, aumentarán correspondientemente los costos de transacción y redundarán en la ineficiencia general de la organización.

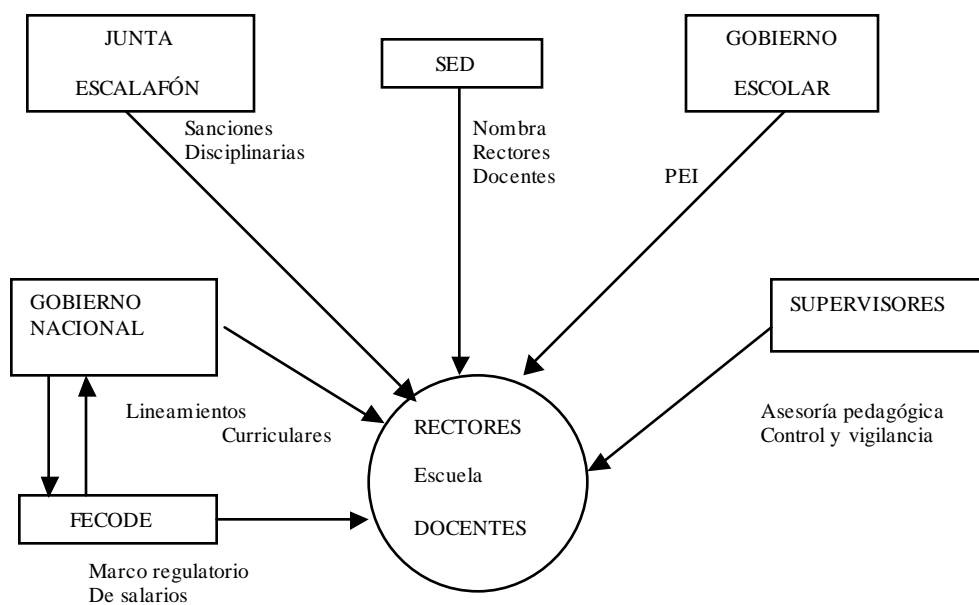
Como lo dice el artículo citado de Gandour *et. al*, “El ejercicio de autoridad depende de disponibilidad de mecanismos que motiven a agentes a ajustarse a líneas de acción establecidas por los principales. Cuando ignorar órdenes de principal es beneficioso para agente y no tiene costo, la autoridad es sólo formal. Sin

⁶⁸ *Ibid.*

instrumentos de control social y legal, el cumplimiento de las acciones delegadas es difícil.”⁶⁹

Si consideramos el esquema jerárquico diseñado en ese mismo documento para mostrar las relaciones de autoridad respecto de la Secretaría de Educación del Distrito, y suponiendo que su estructura puede aplicarse, en general, a las Secretarías de Educación departamentales y municipales, se ilustrará más claramente los problemas a los que aludimos.

Esquema jerárquico



En el esquema se ve con claridad que sobre la escuela intervienen muchos principales – lo cual reduce, en general, la autoridad de todos, pero especialmente la del gobierno y la de las Secretarías de Educación, a favor de las de los docentes

⁶⁹ Gandour, *et. al.*, *op. cit.*, p. 170.

quienes, a través de su organización sindical, FECODE, tienen capacidad de negociación salarial directa con el Ministerio de Educación, y quienes, además, controlan la Junta del Escalafón – única instancia sancionatoria – las rectorías, y la supervisión del desempeño en la prestación del servicio. Este modelo hace que los rectores no tengan ningún control sobre los docentes que están bajo su dirección – ni los nombran, ni los pueden despedir; y, de tenerlo, dado que ellos mismos son docentes, el costo político de exigir altos niveles de desempeño sobrepasa el costo del ejercicio de su autoridad.

La constante oposición de FECODE a la reforma del Estatuto Docente y a todos los mecanismos de evaluación de su desempeño, tanto para el ingreso a la carrera como para efectos de promoción en el escalafón, propuestos por el Ministerio, hacen que el control que tienen los principales sobre ellos, el factor decisivo en la calidad de la educación, sea prácticamente inexistente.⁷⁰

Como lo afirma Ayala, “los administradores públicos pueden tener pocos incentivos para mejorar la calidad de su servicio, porque su sueldo es fijo y no participan de los beneficios; además su puesto está asegurado porque no depende de la evaluación de un consejo de administración.”⁷¹ Esta apreciación resulta aún más cierta en el caso de los docentes públicos, pues, como se muestran Gandour *et.al.*,

⁷⁰ La lucha del sindicato de docentes por impedir la realización del concurso para el ingreso a la docencia oficial, recibió un apoyo inesperado de la Corte Constitucional, la cual, en la Sentencia C-1169 de 2004 declaró inexecutable el artículo 7 del Decreto 1278 de 2002, donde se establecían los requisitos para dicho ingreso. Para remediar el vacío que dejó esta declaratoria de inexecutable, fue preciso recurrir a la ley de carrera administrativa. Cf. FECODE, “El concurso no tiene piso jurídico”, *El Tiempo*, 28 de noviembre de 2004; Yamid Amat, Entrevista a la Ministra de Educación, Cecilia María Vélez, *El Tiempo*, 1-28, 5 de diciembre de 2004. No sólo hay problemas con la reglamentación del ingreso; la Representante a la Cámara, Gina Parody, acusa a la Secretaría de Educación de Bogotá de dilatar la investigación de 700 maestros que engañaron al distrito ascendiendo con títulos falsos. *El Espectador*, 29 de agosto de 2004.

⁷¹ José Ayala Espino, *op. cit.*, p. 163.

los docentes gozan aún de mejores condiciones laborales que otros funcionarios públicos.⁷²

Las consecuencias que tiene este diseño organizacional para la eficiencia del sector educativo, son enormes. Las conclusiones a las que llega el estudio citado, es que el mayor problema del sector reside en la construcción de estructura institucional que permita gerenciarlo a costos de transacción razonables, lo cual sólo será posible si se fortalece la autoridad de las Secretarías sobre las escuelas. El problema de “atrapamiento” en el que se encuentra el sector, según estos autores, “sólo puede atenuarse o resolverse con cambios en distribución de la autoridad. Esto implica diseñar mecanismos que le permitan reducir asimetrías de información, la implementación de esquemas contractuales alternativos que generen incentivos a la cooperación por parte de escuelas y, finalmente, modificar la normatividad vigente de manera que redistribuya los derechos de control sobre las escuelas a favor de las Secretarías.”

Esta multiplicidad de instancias directivas y administrativas se ve complejizada actualmente por los programas de descentralización del sector educativo dispuestos en la Ley 715 de 2001. Si bien la descentralización es el camino más recomendable para un funcionamiento eficiente de las grandes organizaciones, tales como los sistemas escolares, el enorme reto que enfrenta la implementación de esta descentralización es reconocido por el mismo Ministerio. La redefinición de la estructura de asignación de recursos del sector y la mayor autonomía de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales, “dependerá

⁷² Gandour *et.al.*, *op. cit.*, p. 177.

de la capacidad de los gobiernos central, departamentales y municipales para lograr consensos que les permitan adaptar sus estructuras técnicas, administrativas y financieras a las nuevas condiciones.”⁷³

El primer reto que enfrenta la reforma es el de sanear las deudas de las entidades territoriales con la Nación, así como crear y consolidar “aquellos mecanismos que contribuyan a garantizar el uso eficiente de las transferencias de la Nación.” Es evidente que, como lo señalan, la adecuación de nuevas estructuras organizativas es un proceso largo y complejo; el actual Ministerio, por fortuna, intenta aprovechar esta coyuntura para establecer mejores esquemas de incentivos y para racionalizar la gestión educativa en general, de acuerdo con criterios que realmente garanticen una mejora de la cobertura y calidad del servicio, así como una mayor eficiencia del gasto.

En un interesante estudio sobre la descentralización escolar,⁷⁴ William Ouchi y Lidia Segal proponen que, de acuerdo con las teorías de Williamson sobre las organizaciones grandes, éstas sólo son eficientes cuando descentralizan decisiones y conceden autonomía con responsabilidad a las unidades de segundo nivel. Demuestran, por otra parte, que en los sistemas escolares descentralizados que tienen sistemas de responsabilidad adecuados, no sólo hay un mejoramiento del desempeño estudiantil, sino que muestran niveles inferiores de corrupción.⁷⁵

⁷³ Ministerio de Educación Nacional, *op. cit.*, p. 36-37.

⁷⁴ William Ouchi y Linda Segal, “Making Schools Work: A Revolutionary Plan to get Your Children the Education They Need,” Septiembre 2003, http://www.williamouchi.com/rec_articles.html

⁷⁵ *Ibid.*, p. 12.

Aun cuando nuestro nuevo ordenamiento jurídico, como se mostrará en el capítulo siguiente, propende por una descentralización de la educación, el problema subsiste en lo que respecta a la *forma* como se distribuye la autoridad, las decisiones presupuestales, y los demás aspectos del funcionamiento concreto del sistema. Infortunadamente, la Ley General de Educación optó por un tipo de descentralización – la descentralización académica – que contribuye a entorpecer aún más el funcionamiento del sistema. En efecto, al establecer que cada institución educativa debe diseñar su propio Proyecto Educativo Institucional, se va en contravía de lo dispuesto en el Decreto 1860 de 1994, reglamentario de esta misma ley, pues dificulta la movilidad horizontal de los estudiantes:

[Los programas pedagógicos] además deben facilitar su movilidad horizontal, es decir el tránsito de un establecimiento educativo a otro, para lo cual se podrá hacer uso de los exámenes de validación, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Educación Nacional.

Si se considera que, por otra parte, todos los estudiantes deben presentar las mismas pruebas de competencia, la autonomía curricular parecería agravar los enormes problemas que hemos señalado en relación con la calidad de la educación.

Como se establece en el estudio de Ouchi y Segal, la descentralización que produce mejoras en la calidad del servicio no es académica sino administrativa y presupuestal. En este sentido, las nuevas disposiciones constitucionales, especialmente la referida a la creación del Gobierno Escolar, complican aún más las líneas de

autoridad y le restan, si es posible, más autoridad a los rectores de las instituciones educativas, sin aportar verdaderas instancias de control comunitario.

Es evidente que incluso una descentralización más adecuada – esto es, administrativa, no es, por sí misma eficaz a menos que vaya acompañada de sistemas fuertes de supervisión y de rendición de cuentas, y de un sistema de incentivos que sancione el deficiente desempeño. De lo contrario, sólo se incrementan los problemas de agencia – principal.

Para implementar estas reformas, habrá que tener valentía y visión en el ámbito político. En particular, los políticos en tener la voluntad de enfrentarse a los sindicatos de profesores que tradicionalmente se han resistido a las reformas que introducen una mayor competencia, y la exigencia de que se hagan responsables de su desempeño.⁷⁶

Finalmente, dada la fundamental importancia que tiene la información para el eficiente desempeño del sector, y en la reducción de los costos de transacción, el hecho de que sólo ahora se comience a construir el “Sistema de Información del Sistema Educativo”,⁷⁷ constituye un grave problema, para efectos de planeación educativa y para el proceso de toma de decisiones a todos los niveles. Por fortuna, parece que el actual Ministerio es consciente de la importancia decisiva que tiene este aspecto; las carencias que existen a este respecto hacen casi imposible determinar siquiera con precisión cuáles son las

⁷⁶ Sebastián Edwards, “El déficit educacional en América Latina – Sin educación de calidad estamos perdidos”, *El Tiempo*, 2005.

⁷⁷ Ministerio de Educación Nacional, *op. cit.*, p. 39.

necesidades insatisfechas de cobertura, ni cuál es la real distribución de estas necesidades.

CAPÍTULO III

En este capítulo analizaremos las disposiciones constitucionales referidas a la educación, tanto en la Constitución de 1886 como en la de 1991, así como la Ley General de Educación (La Ley 115 de 1994), identificando las posturas políticas que reflejan, para mostrar en primer lugar cómo, en efecto, Mauricio Rengifo está en lo cierto al afirmar que se trata de instituciones híbridas y, en segundo lugar, para extraer algunas de las consecuencias que tienen para los problemas que hemos enunciado en la introducción y en el capítulo anterior.

1. La Constitución de 1886 y el Concordato

En el Preámbulo a la Constitución de 1886 se afirma que la religión católica, apostólica y romana es la de la nación, y que como tal, los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social.” En el Título IV, se establece que el gobierno podrá celebrar con la Santa Sede convenios sujetos a la posterior aprobación del Congreso.

Lo referente a la educación se trata en el Título III, “Derechos civiles y garantías sociales”, Artículo 41:

Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá, sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos.

La enseñanza primaria será gratuita en las escuelas del Estado y obligatoria en el grado que señale la ley.

A partir del primero de enero de 1958, el gobierno nacional invertirá no menos del 10 por ciento de su presupuesto general de gastos en educación pública.

Como lo señala Mauricio Rengifo, esta libertad formal, “supone en abstracto un papel moderado del Estado en el sector educativo. Materialmente, en cambio, entrega la dirección de la educación a la Iglesia Católica.”⁷⁸ En efecto, en el numeral 6 de la reforma que fue aprobada plebiscitariamente, leemos:

6°. La Nación reconoce que la religión católica es la de casi la totalidad de los colombianos, principalmente para los siguientes efectos:

- I. Estatuir que la Iglesia Católica gozará de personería jurídica
- II. Organizar y dirigir la educación pública en consonancia con el sentimiento religioso del país.

El Concordato de 1887, aprobado por la Ley 35 de 1888, fue el resultado de las disposiciones constitucionales sobre las relaciones entre Iglesia y Estado. Este Concordato que fue reformado por última vez en 1974 y está vigente hasta la fecha con una serie de modificaciones, tuvo como consecuencia, como lo dice Lebot, que “el

⁷⁸ Mauricio Rengifo, *op. cit.*, p. 9.

Estado no puede intervenir en la educación privada, pero que la Iglesia, en cambio, tiene poder de intervención en la educación oficial.”⁷⁹

Para ilustrar el alcance del poder conferido a la Iglesia en material de educación, nos permitimos citar un aparte del documento de Andrés Holguín donde analiza la inconveniencia de aprobar la reforma concordataria de 1974, así como el carácter inconstitucional de varias de sus normas:

Es fácil describir cuál será la situación de la enseñanza, privada y oficial en el país, si es aprobado el nuevo Concordato: se impartirá una enseñanza católica, privada, apoyada económicamente por el Estado – pues el Artículo 11 prescribe que el Estado colombiano contribuirá con fondos del presupuesto nacional al mantenimiento de los planteles católicos. La enseñanza oficial en las “zonas marginadas” que serían sin duda la mayor parte del país (los territorios misionales cubren 900.000 km.²) podría ser delegada a la Iglesia mediante contratos, como lo establece la cláusula XII, y a nadie se le oculta que así sucederá en la práctica. En los establecimientos educativos oficiales, en los niveles de primaria y secundaria, habrá enseñanza religiosa y formación de acuerdo con el magisterio de la Iglesia, para lo cual compete a ésta “suministrar los programas, aprobar los textos de enseñanza religiosa, y comprobar cómo se imparte dicha enseñanza” (Artículo XII). O sea que la dirección intelectual quedará en manos de la Iglesia, ya que no se trata sólo de las clases de religión, sino de la *formación* de los alumnos, con base en lo cual la autoridad eclesiástica podrá intervenir en casi todas las asignaturas. Además, corresponde a la misma autoridad eclesiástica expedir los certificados de idoneidad (Artículo 12), con lo cual desaparece la libertad de nombramiento de una parte de los funcionarios públicos. La

⁷⁹ Lebot, *op. cit.*, p. 125.

iglesia continuará cooperando en el desarrollo de la persona humana y de la comunidad por medio de sus instituciones y servicios pastorales, en particular mediante la educación y la enseñanza, como dice el artículo V.

Estas son las normas de un Estado confesional. Varias de estas cláusulas son claramente inconstitucionales. La mayor parte de ellas son de una inconveniencia evidente, pues unas crean odiosos privilegios, otras interfieren con la gestión oficial... En lo relativo a la enseñanza, el nuevo Concordato es un acto de sometimiento del Estado ante una Iglesia que, si teóricamente pregona la libertad de enseñanza, de conciencia, y de religión, en la práctica no se resigna a perder, en esta materia, los viejos privilegios y prerrogativas que ha tenido entre nosotros.⁸⁰

El hecho de que en la Constitución de 1886 la instrucción pública primaria se declarara gratuita pero no obligatoria, se basó en la disposición concordataria según la cual la instrucción pública debía estar de acuerdo con la religión católica. “Sin embargo, en Colombia no existían escuelas privadas de otras religiones, que se vieran forzadas a cerrar en razón de su obligatoriedad. El hecho de que la instrucción pública no fuera obligatoria facilitó la fundación de escuelas primarias privadas por parte de las órdenes religiosas.”⁸¹

La reforma constitucional propuesta durante el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo en 1934, tenía como unos de sus propósitos principales modificar las relaciones del Estado con la Iglesia. La reforma modificó las normas sobre libertad de conciencia y libertad de enseñanza. “Aunque continuaban vigentes las normas

⁸⁰ Andrés Holguín, *Análisis del nuevo Concordato*, Bogotá: Editorial de la Revista *Derecho Colombiano*, 1973, pp. 39-40.

⁸¹ Mauricio Rengifo, *op. cit.*, p. 10.

concordatarias que le daban intervención a la Iglesia en materia de escogencia de profesores y textos en materia religiosa, pues la educación pública debía organizarse conforme a la religión católica, la reforma constitucional establecía aquellas libertades en previsión de que, al hacerse una reforma al concordato, no quedaran normas legales vigentes que pudieran coartarla.”⁸² Este proyecto de reforma se concretó en el concordato llamado Echandía-Maglione y dio lugar a acalorados debates en el Congreso, pero finalmente fue aprobado por la Ley 50 de 1942; no obstante, no se perfeccionó nunca y la reforma quedó pendiente hasta la celebración del nuevo concordato Vásquez-Palma, aprobado por la Ley 20 de 1974.⁸³

Colombia es uno de los poquísimos países del mundo que tiene aún un concordato vigente. Podríamos pensar que el nuevo orden constitucional plasmado en la Carta Política de 1991 entraría en conflicto con muchas de las disposiciones concordatarias. En efecto, la sentencia. C-027 de 1993,⁸⁴ presenta un análisis de constitucionalidad de los artículos demandados (Artículos V, X.1-2, XI, XII, XIII, XVI, XXVI, XXVIII).

Sorprendentemente, la Corte declara exequible el Artículo V:

La Iglesia, consciente de la misión que le compete de servir a la persona humana, continuará cooperando para el desarrollo de esta y de la comunidad por medio de sus instituciones y servicios pastorales, en particular mediante la educación, la enseñanza, la promoción social y otras actividades de público beneficio.

⁸² Tomás Holguín Mora y Paula Torres Holguín, compiladores, *Carlos Holguín Holguín – Escritos (1912-1998)*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2005, p. 313-14.

⁸³ *Ibid.*, p. 315.

⁸⁴ Corte Constitucional, sentencia. C-027 de 1993. M. P. Simón Rodríguez Rodríguez.

Los argumentos que sustentan la exequibilidad de esta norma son que su contenido es “eminente social donde se destaca el sentimiento humanitario y espiritual que debe proyectar la Iglesia, entendido esto desde el punto de vista que en el hombre confluye una doble naturaleza como son la material o corporal, y la espiritual, que nutre con su sabiduría la razón y hace que sea el ser más perfecto de la creación.” Considera la Corte asimismo que el Artículo 68 de la Constitución otorga a los particulares el derecho a fundar establecimientos educativos y “a través de la historia, la Iglesia Católica ha demostrado una gran vocación pedagógica, actividad de la cual se ha beneficiado en grado sumo el pueblo colombiano.”

Debemos señalar que tal sustentación resulta problemática, al menos en el sentido de que incorpora precisamente las doctrinas de la Iglesia Católica, a saber, que el hombre tiene una doble naturaleza, material y espiritual, así como la idea de la creación, lo cual pone en entredicho que la Corte sea neutral en términos religiosos. Por otra parte, aun cuando es claro que los particulares tienen el derecho constitucional de ofrecer educación católica, considerar que ésta ha reportado enormes beneficios al pueblo colombiano es una opinión meramente subjetiva, de la que podría discreparse, especialmente si consideramos que la Iglesia fue la encargada de organizar y dirigir la educación en nuestro país durante más de un siglo.

La Corte declara asimismo exequible el Artículo X.1:

El Estado garantiza a la Iglesia Católica la libertad de fundar, organizar y dirigir bajo la dependencia de la autoridad eclesiástica centros de educación de cualquier nivel, especialidad y rama de la enseñanza, sin

menoscabo del derecho de inspección y vigilancia que corresponde al Estado.

Si la Corte se limitara a reiterar el derecho constitucional que asiste a la Iglesia para fundar instituciones educativas privadas, la exequibilidad del artículo no sería problemática. En la sustentación, sin embargo, se afirma:

El fin que persigue el Estado en aspectos como el de la educación, coincide en gran manera con el de la Iglesia Católica. La instrucción a la juventud y a la niñez de la que se ocupa la Religión Católica resulta ser uno de los grandes objetivos perseguidos por la organización estatal, ya que se trata de la formación de los futuros ciudadanos que han de regir los destinos de la Nación.

La justificación anterior parece contradecir el carácter pluralista de la República consagrado en el Artículo 1 de la Constitución, pues es evidente que privilegia a la religión católica como aquella que coincide en sus objetivos educativos con el Estado. No se entiende, tampoco, por qué habría una diferencia entre los ciudadanos que han de regir los destinos de la Nación, y el resto de los ciudadanos que, en principio, deberían recibir la misma formación.

Aun cuando el Artículo XI, donde se dispone que el Estado contribuirá al sostenimiento de los planteles católicos con fondos del presupuesto nacional, fue declarado inexecutable por violar el Artículo 355 de la Constitución, señala la Corte que esto “no es óbice para que la religión católica, en igualdad de condiciones con otras confesiones religiosas debidamente reconocidas como tales por el Estado colombiano, pueda celebrar con éste, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, con recursos de los respectivos presupuestos contratos con el fin de impulsar programas

y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo y según la reglamentación de la materia por el Gobierno Nacional.”

Dado que la Iglesia Católica es una de las confesiones religiosas más organizadas “debidamente reconocidas como tales por el Estado colombiano”, la sustentación de la inexecutable del artículo en realidad posibilita otra forma de financiación estatal de los programas confesionales.

Lo anterior parece confirmarse con la vigencia actual de una de las modalidades de contratación del servicio educativo, la “Educación misional contratada”, que se celebra entre la Iglesia Católica y las entidades territoriales y “se utiliza en municipios que, por su ubicación geográfica, por razones de seguridad o por condiciones logísticas, el servicio no puede ser asumido por el Estado.”⁸⁵ No se entiende por qué continuaría este privilegio para la Iglesia Católica, ni como podría concebirse su carácter de “misional” con independencia de la impartición de la doctrina católica a los estudiantes. Esta modalidad resulta aún más incoherente puesto que la Corte procede luego a declarar inconstitucionales los Artículos XII y XIII, relativos a la enseñanza obligatoria de la religión en las instituciones educativas públicas y al régimen canónico especial en las zonas marginadas.

No sólo resulta problemática la posición de la Corte en los apartes mencionados; cabría preguntarnos también por qué un Estado que se profesa pluralista debería seguir suscribiendo un tratado internacional con la Santa Sede cuya existencia misma denota una especial relación del Estado con una confesión religiosa determinada. A este respecto, resulta pertinente citar a la misma Corte Constitucional,

⁸⁵ *El Tiempo*, 23 de abril de 2005.

En sociedades pluralistas en las cuales rige un Estado de derecho, el mismo no profesa o defiende una cierta religión y sus prácticas. Propende, por el contrario, por el respeto y promoción del derecho de las personas a profesar el culto que mejor le parezca o a no profesar ninguno y a actuar en consecuencia, sin recibir por ello tratos discriminatorios.⁸⁶

2. La Constitución de 1991

2.1 *Los derechos fundamentales*

El constitucionalismo social, iniciado a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX bajo la influencia del socialismo y del comunismo, se diferencia del constitucionalismo estructural, basado en una estricta separación de poderes, por la ampliación de los derechos a los derechos sociales o de bienestar y de acceso al capital.⁸⁷ Las constituciones de corte estructural, como la Constitución de 1886, aun cuando incorporaban algunos derechos ciudadanos frente al Estado e incluso frente a los poderes privados, incluían únicamente los llamados derechos civiles, que no eran objeto de reclamos individuales y, por lo tanto no eran justiciables. En el artículo citado, López muestra la relación que hay entre el tipo de derechos protegido y la concepción del Estado que lo acompaña, siendo el constitucionalismo social, como el que se adoptó en nuestra reciente Carta Política, aquel que corresponde al Estado Social de Derecho, donde se privilegia como elemento fundamental la “vida digna” por encima del valor

⁸⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-982 de 2001, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

⁸⁷ Diego Eduardo López Medina, *El constitucionalismo social*, Universidad de los Andes..

supremo de las constituciones estructurales, la libertad, propio de los Estados Liberales de Derecho.

En efecto, la definición del Estado colombiano como Estado social de derecho (Artículo 1) concede una importancia inédita a los derechos y garantías. La inclusión de una extensa carta de derechos como la que aparece en la Constitución de 1991, que incluye, además de estos derechos (DESC), derechos fundamentales y derechos colectivos y del ambiente, así como una serie de mecanismos especialmente diseñados para su protección (acción de tutela, acciones populares y acciones de grupo), hace que esta Carta Fundamental se inserte dentro del llamado constitucionalismo social.⁸⁸

La propia Corte Constitucional precisa lo que debe entenderse por Estado social de derecho en la Constitución de 1991: “El Estado social de derecho hace relación a la forma de organización política que tiene como uno de sus objetivos combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección. Exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad.”⁸⁹

⁸⁸ Ver, sobre las ideas que se desarrollarán a este respecto, Diego Eduardo López Medina, *El constitucionalismo social*.

⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-402 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

El derecho a la educación aparece bajo el Título II, “De los derechos, las garantías y los deberes”, Capítulo 2, “De los derechos económicos, sociales y culturales.” El primer problema que se puede presentar en relación con estos derechos es si se trata de derechos subjetivos exigibles, o si, por el contrario, son meros principios programáticos, cuya vulneración no es judicialmente individualmente. Al establecer la acción de tutela y los demás mecanismos de reivindicación de derechos, la Constitución de 1991 parece haber adoptado el primer punto de vista. Aun cuando su justiciabilidad parece incuestionable en lo que se refiere a los derechos fundamentales, no hay la misma claridad en lo que se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, sin embargo, desde muy pronto, identificó algunos de ellos, tales como el derecho a la salud y a la educación, como derechos fundamentales, objeto de las acciones mencionadas, con base en su conexidad material con otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida y a la dignidad humana, así como por constituir, en el caso de la educación, una condición para el ejercicio de otros derechos, entre ellos la igualdad y el libre desarrollo de la personalidad.⁹⁰

Sin embargo, como lo señala Rodolfo Arango, “con el derecho a la educación, la cuestión es más difícil que con los derechos a un mínimo vital o a la salud.... Por otra parte, la educación no sólo tiene significado como un derecho individual, ya que igualmente se concibe como un derecho colectivo. Además, ciertas constituciones le

⁹⁰ La sentencia de la Corte Constitucional T-402 de 1992 establece que la educación es un derecho fundamental.

otorgan a la educación un carácter jurídico de deber individual. En este sentido, la educación sirve como un medio para alcanzar y asegurar metas sociales, tales como la productividad, la capacidad de competencia o la integración social.”⁹¹

La primera dificultad que podría formularse aquí es la división establecida en la Constitución: los derechos que se entienden como derechos fundamentales por conexidad habrían podido incluirse más bien dentro del capítulo correspondiente a los derechos fundamentales, como se hizo con el derecho al trabajo (Artículo 25). Los derechos de los niños, que son derechos fundamentales, deberían entonces estar incluidos también en el Capítulo 1.

En segundo lugar, y dado que la jurisprudencia constitucional parece entender el derecho a la educación como un derecho fundamental, surge un problema en la concepción de los mismos y frente a su posible restricción. Por una parte, se afirma la existencia de un núcleo esencial de estos derechos: “La ponderación de valores o intereses jurídico-constitucionales no le resta sustancialidad al núcleo esencial de los derechos fundamentales.”⁹² Dado que este núcleo se califica también de “intangibles”, esta posición correspondería a lo que Borowski llama una teoría absoluta del contenido esencial,⁹³ por cuanto este núcleo no dependería de la ponderación. La intervención estatal es admisible únicamente en la medida en que respete el principio de proporcionalidad en sentido amplio, y se limite a incidir sobre la “corona” que rodea este núcleo esencial: “Cuando el legislador haga uso de sus facultades expresas para

⁹¹ Rodolfo Arango, *El concepto de los derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Legis, 2005, p. 224.

⁹² Corte Constitucional, Sentencia T-402 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁹³ Martin Borowski, *La estructura de los derechos fundamentales*. Trad. Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 75.

restringir o limitar ciertos derechos fundamentales, debe respetar el valor de la decisión constituyente en torno a la fundamentalidad de un derecho, esto es, su núcleo esencial.”⁹⁴ Por lo tanto, en la misma sentencia, se concluye que la teoría del núcleo esencial restringe el alcance de la reserva legal y las limitaciones posibles de los derechos fundamentales.

El problema que señala Borowski a este respecto se refiere a la manera de determinar el contenido de este núcleo esencial. La formulación general de este tipo de derechos no permite fijarlo de una manera autoritativa, y esto tampoco puede hacerse a partir de la voluntad del constituyente. Esto nos remite al problema de los métodos utilizados para determinar su contenido. Según la sentencia citada, deben utilizarse una combinación de técnicas jurídicas complementarias, que incluyen “la caracterización de las facultades inherentes a un derecho particular” y la determinación de “los intereses jurídicamente protegidos.” Borowski, sin embargo, argumenta convincentemente que si el derecho fundamental no se entiende como una posición jurídica, no podría ser objeto de exigibilidad judicial.

Parece haber también cierta falta de claridad de parte de la Corte en relación con el concepto de los derechos fundamentales, cuando afirma que, al estructurarlos como reglas, éstos adquieren un carácter casi absoluto (Corte Constitucional, sentencia C-251 de 2002).⁹⁵ Según lo argumentado por Borowski, sin embargo, las reglas no estarían sujetas a ningún tipo de restricción; la limitación de los derechos exige entonces que

⁹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-402 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002. Demanda de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la Ley 684 de 2001. Magistrados Ponentes Eduardo Montealegre y Clara Inés Vargas.

éstos sean estructurados exclusivamente como principios. “Los derechos que se garantizan mediante reglas son necesariamente derechos no restringibles, que deben ser entendidos en términos de la teoría interna.”⁹⁶ La Corte admite, sin embargo, que incluso los instrumentos internacionales autorizan a las autoridades, en situaciones de especial gravedad, a decretar un estado de excepción y limitar la vigencia de ciertos derechos humanos. Según lo expuesto por Borowski, entonces, la aceptación de restricciones a las libertades públicas exigiría que la Corte Constitucional suscribiera una teoría relativa y no absoluta del contenido esencial, así como el carácter de principio de las normas de derecho fundamental, lo cual no es coherente con la concepción de los derechos como normas,⁹⁷ ni con la intangibilidad del núcleo esencial propuesta como criterio metodológico en la sentencia C-149 de 2003.⁹⁸

Podemos concluir, entonces, que, desde el punto de vista de la conceptualización del derecho a la educación como derecho fundamental, la Corte incurre en una posición teórica inconsistente, dadas las implicaciones de la noción absoluta del núcleo.

Finalmente, debemos señalar, en lo que se refiere a su caracterización conceptual, que el derecho a la educación puede entenderse como un derecho civil tradicional, o bien como un derecho prestacional. Este punto es importante pues, en tanto que derecho prestacional, involucra necesariamente aspectos tocantes a la prestación del servicio educativo y, por lo tanto, una posición general respecto a políticas públicas y no sólo respecto a derechos individuales judiciables.

⁹⁶ Martín Borowski, *op. cit.*, p. 77.

⁹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002, Magistrados Ponentes Eduardo Montealegre y Clara Inés Vargas.

⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2003. Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 2748 de 2002. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

Sobre la exigibilidad estricta de los DESC, especialmente en el caso de la educación donde, a diferencia del de la salud, no hay una conexidad evidente con el derecho a la vida, dice la Corte Constitucional: “El carácter programático de las disposiciones económicas no es óbice para que el Estado desatienda sus deberes sociales cuando las necesidades básicas ya han sido cubiertas mediante el desarrollo de la infraestructura económica y social y, por lo tanto, se encuentre materialmente en capacidad de satisfacerlas, ya de manera general o particular. En estas circunstancias se concretiza la existencia de un derecho prestacional del sujeto para exigir del Estado el cumplimiento y la garantía efectiva de sus derechos sociales, económicos y culturales.”⁹⁹

Aun cuando el texto citado podría entenderse como caracterizando a los DESC como derechos prestacionales judiciales, la ambigüedad de su redacción le resta claridad a la posición adoptada, por cuanto puede llevar a comprender que estos derechos únicamente serían judiciales una vez que se hayan cubierto otras necesidades básicas y el Estado esté materialmente en condiciones de atenderlos.

Como lo afirma Luis Felipe Vergara:

En materia de educación el problema es bastante sensible. Por un lado, sabemos que el derecho a la educación es un derecho fundamental; por el otro se ha establecido su carácter de prestacional, el cual le da contenido económico. Así mismo, se ha mostrado que los jueces de tutela y la Corte no pueden sustraerse a consideraciones económicas a la hora de establecer deberes a cargo de quienes son calificados como responsables en la prestación del servicio. De esta manera, son ellos

⁹⁹ *Ibidem.*

quienes determinan, conforme a estas condiciones, si el derecho prestacional ha sido vulnerado o si cabe tutelarlos a través de órdenes sobre la toma de medidas concretas.¹⁰⁰

2.2 *Las disposiciones constitucionales*

De manera general, en lo que respecta a la educación, la Constitución de 1991 representa indudablemente un avance respecto a la Constitución anterior. En primer lugar, ya no es a la Iglesia Católica a la que corresponde organizar y dirigir la educación en Colombia. El deslinde, así no sea claro y completo, entre Estado e Iglesia, pone fin al privilegio desmedido de la educación confesional en Colombia.

Los principales artículos de la Constitución en los que aparecen referencias explícitas a la educación serían los siguientes: 26, 27, 44, 45, 52, 54, 67, 68, 69, 70, 71, 300, 356, 366.

En primer lugar, es conveniente señalar que la ubicación de algunos de estos artículos dentro del texto constitucional pretende indicarnos algo sobre su naturaleza. Si bien todos los artículos del 26 al 71 están incluidos en el Título II, “De los derechos, las garantías y los deberes,” los dos primeros (Artículo 26 y 27) pertenecen a los derechos fundamentales, (Capítulo 1), mientras que los demás corresponden a los llamados “Derechos sociales, económicos y culturales” (Capítulo 2). Los tres últimos se ubican, respectivamente, dentro del Título XI “De la organización territorial”, Capítulo 2 “Régimen departamental”, Título XII, “Del régimen económico y la hacienda pública”,

¹⁰⁰Luis Felipe Vergara Peña, *Tres conflictos constitucionales en torno al derecho a la educación*. Tesis de Grado, Universidad de los Andes, p. 110.

Capítulo 3 “Del presupuesto”, y Capítulo 5 “De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos”

Aun cuando esta diferente ubicación puede explicarse en parte por los diversos aspectos de la educación que se consideran en las disposiciones correspondientes, podemos inferir algunos elementos de la posición que ofrece la Constitución sobre la educación a partir de ella.

Artículo 26: Libertad de escoger profesión u oficio

Artículo 27: Libertad de enseñanza

En primer lugar, las únicas libertades que son consideradas fundamentales son la libre elección de profesión u oficio, y la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. En este sentido, se trata de la consagración de libertades típicas de la concepción liberal. Lo que considero más importante respecto de ellas es el contraste que representan con la Constitución de 1886, especialmente en lo que se refiere al artículo 27, en la medida en que la Constitución anterior, como lo señalamos antes, limitaba o negaba tales libertades al conferir la organización de la educación a la Iglesia.

Los artículos siguientes, 44 a 71, se insertan dentro de los derechos sociales, económicos y culturales. Al nivel teórico, tal como intentamos mostrarlo antes, habría una serie de dificultades en lo que se refiere a su concepción y a los fundamentos de su justiciabilidad. Si miramos estos derechos en concreto, vemos que presentan consideraciones muy disímiles y de diferente alcance.

Artículos 44: Derechos fundamentales de los niños

Artículo 45: Protección al adolescente

En estos dos primeros artículos, la educación aparece como un derecho fundamental de los niños; a los adolescentes, sin embargo, no se les concede explícitamente el derecho a la educación, sino solamente a la protección y a la formación integral. “El Estado y la sociedad garantizarán la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.”

No se comprende bien la razón de la diferencia establecida entre niños y adolescentes, y aquella entre educación y formación integral. Mientras que para los niños la educación es un derecho fundamental, no lo es para los adolescentes, aun cuando en el Artículo 67 se dispone que la educación será obligatoria de los 5 a los 15 años de edad.

Por otra parte, la formulación del artículo 45 es ambigua, porque puede entenderse la educación como parte de la formación integral, pero no necesariamente debe entenderse de esta manera. La “participación activa” adolece de la misma falta de claridad y tampoco se especifica a quienes cobija el artículo, pues adolescentes y jóvenes no especifican una clase determinada de personas.

Si relacionamos esta disposición con los problemas de la educación señalados en la primera parte de este trabajo, vemos que el no definir la educación como un derecho de los adolescentes tal vez refleja el porcentaje tan reducido de tasas de matrícula al nivel de la educación media, y reconoce que muchos de los adolescentes y jóvenes

abandonan sus estudios por la necesidad para sus familias de que ingresen a la fuerza laboral a temprana edad. Estos dos hechos, sin embargo, son precisamente factores que se intentaría, no sólo reconocer, sino remediar, especialmente si se considera que la educación media es el nivel educativo que amerita más atención; en primer lugar porque es donde los problemas de deserción son más graves,¹⁰¹ y en segundo lugar, porque la falta de oportunidades educativas es uno de los principales factores que lleva a los jóvenes a unirse a grupos armados.¹⁰²

Artículo 52: Derecho a la recreación

En este artículo se incluye al deporte y a la recreación como parte de la educación y ambos constituyen gasto público social. Por otra parte, establece que la estructura y propiedad de las organizaciones deportivas y recreativas deberán ser democráticas.

Respecto a la inclusión del deporte y la recreación dentro de la educación, este artículo genera una serie de problemas. En primer lugar, sin demeritar la importancia de estas dos actividades, el hacerlas parte de la educación hace que los recursos destinados a la educación puedan ser utilizados, por ejemplo, para la construcción de parques o estadios, en detrimento de los escasos recursos que propiamente son asignados a las labores educativas. Dado que el gasto en educación, al menos en la parte de inversión, es a todas luces insuficiente, justificar el desvío de estos recursos a otros aspectos del bienestar comunitario resulta inconveniente.

¹⁰¹ De cien jóvenes que entran a bachillerato, terminan cuarenta. Yamid Amat, Entrevista con la Ministra de Educación Cecilia María Vélez, *El Tiempo*, 1.28, 5 de diciembre de 2004.

¹⁰² Irma Specht, “Juventud y Reinserción”, Transition International, 2005.

Respecto a la estructura y propiedad de las organizaciones deportivas, esta disposición tiene un alcance indeterminado, en el sentido de que especifica si excluye la propiedad privada de estas. Aquí se evidencia con claridad el conflicto entre los dos modelos políticos de Estado, el formal-liberal y el social, el deseo de ampliar la propiedad a la propiedad social pero, a la vez, la reticencia a llevar esta posición a sus consecuencias implícitas.

Artículo 54: Derecho a la capacitación

En este artículo se consagra la obligación del Estado y de los empleadores a “ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran.”

Este artículo es interesante por dos aspectos: en primer lugar, porque, de acuerdo con el principio de solidaridad que caracteriza al Estado social de derecho, la capacitación se considera una obligación compartida entre el Estado y los particulares. Vemos aquí cómo a un derecho que es individual – el de las personas necesitadas de capacitación – corresponde una obligación social, mientras que dentro del modelo formal-liberal, correspondería al individuo obtener su propia formación técnica.

En segundo lugar, aun cuando, desde luego, no es objeto de una disposición constitucional el determinar cómo han de satisfacer esta obligación tanto el Estado como los particulares, la disposición contrasta de manera evidente con la escasísima oferta disponible de capacitación profesional y laboral de carácter público.

Artículo 6: Educación

Es aquel que se refiere directamente a la educación, y contiene diversos aspectos que pueden ser objeto de análisis:

- 1) El primer inciso ofrece una caracterización jurídica de la educación: “es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.”

En primer lugar, se aplicaría aquí lo señalado respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, en el sentido de que no es claro que la educación sea un derecho fundamental (excepto para los niños), y de que resulta problemático determinar el alcance de su justiciabilidad. Por otra parte, es evidente que en el artículo se le da a la educación el doble carácter de derecho individual y de derecho prestacional al que aludíamos antes.

Como sucede con muchas de las disposiciones constitucionales, se intenta conciliar una libertad consagrada por el liberalismo con una tendencia socialista basada en el principio de solidaridad: es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social.

El artículo pasa luego a especificar qué incluye la educación, entendida como “acceso al conocimiento, a la ciencia (¿que no sería entonces un conocimiento?), a la técnica y los demás bienes y valores de la cultura.” La expresión “bienes y valores de la cultura” es excesivamente amplia, pues prácticamente cualquier cosa puede considerarse un bien cultural. Por otra parte, supone que hay una única cultura, idea que riñe con el Artículo 7, donde se reconoce explícitamente la “diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.”

2) El artículo se ocupa luego de la finalidad de la educación que es “formar al colombiano en el respeto a los derechos humanos, la paz y la democracia, en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.”

No se entiende como la primera parte de esta proposición (el formar a los colombianos en determinados valores, en el trabajo y la recreación), tenga como consecuencia la segunda parte (el mejoramiento cultural, científico y tecnológico y la protección del ambiente.)

3) Se afirma a continuación que los responsables de la educación son el Estado, la sociedad y la familia. Establece que la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad, y que comprenderá un año de preescolar y nueve de educación básica.

De nuevo vemos aquí cómo el Estado comparte su responsabilidad de ofrecer servicios educativos con toda la sociedad, presuntamente según el principio de solidaridad. No es claro por qué la familia no está incluida en la sociedad – quizás se quiere decir que la familia tiene una especial responsabilidad en la educación. Esta asignación de responsabilidades resulta problemática, pues tiene como efecto que el incumplimiento de la obligación de ofrecer educación no es imputable a nadie.

Al igual que como sucede en la Constitución anterior, se consagra el carácter obligatorio de la educación, mas no su carácter público. A este respecto, es interesante señalar que la educación privada en Colombia tiene cada vez una mayor proporción

dentro del sector educativo, y que tal proporción tiende a elevarse cada vez más.¹⁰³ Aun cuando por sí misma la oferta de educación privada no es objetable, lo es si se consideran las cifras citadas anteriormente sobre el acceso a la educación de las clases menos favorecidas. El hecho de que no exista un cubrimiento suficiente en la educación pública significa negar el derecho a la educación, consagrado explícitamente en este artículo, a grandes segmentos de la población.

Si tomamos este hecho, junto con lo que se afirma en la proposición siguiente, que “la educación será gratuita en las instituciones del Estado sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos,” veremos que las disposiciones constitucionales distan mucho de consagrar lo que se considera en muchos otros países como una concepción adecuada de la educación desde el punto de vista de su regulación jurídica: obligatoria, pública y gratuita. Según se desprende de lo anterior, la educación en Colombia es obligatoria sólo hasta los quince años, no es pública, y la educación pública no es completamente gratuita, ni siquiera en el sector público.¹⁰⁴

El hecho de que ni siquiera al nivel programático se especifique la necesidad de contar con un sistema completo de educación pública que cubra hasta el final de la secundaria media tiene efectos institucionales, en el sentido de que excluye de los posibles mecanismos de judicialización de los derechos a quienes tienen más de quince

¹⁰³ Esta tendencia se inicia desde 1946, y se explica por diversos motivos. Uno de ellos fue la enorme expansión demográfica y la urbanización del país a mediados del siglo, que aumentó en una proporción desmedida la demanda educativa, a la que no pudo responder adecuadamente el Estado. Respecto a la preponderancia de la educación privada, es necesario señalar también la enorme influencia que tuvo la Iglesia en la determinación de las políticas educativas, especialmente a través de las asociaciones de colegios católicos privados. Desde 1949, el Ministerio de Educación abandona a los departamentos la creación de colegios nacionales y la sustituye por subsidios presupuestales a colegios privados. Ver Aline Helg, “La educación en Colombia, 1946-1957”, *op. cit.* p. 144.

¹⁰⁴ La gratuidad de la escuela secundaria se eliminó en 1967. Ver Aline Helg, *op. cit.* p. 146.

años. Si se considera que en Colombia el desfase de edad respecto al grado correspondiente de escolaridad es un fenómeno habitual, muchos de los jóvenes de 15 años a quienes se les niegan estos recursos jurídicos no habrán completado siquiera los dos primeros niveles de secundaria.

4) A continuación se atribuye al Estado “la regulación, inspección y vigilancia de la educación, para velar por su calidad, el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.”

En este caso, se atribuyen al Estado una serie de funciones respecto al sistema educativo pero, de nuevo, no se especifica ni qué organismos las realizarán, ni cómo. Aun cuando puede afirmarse que no es tarea de una Carta Fundamental entrar en ese nivel de especificidad, es evidente que se adopta aquí la visión prestacional del derecho a la educación. No obstante, resulta especialmente problemático, por ejemplo, establecer cómo determinará el Estado cuál es la mejor formación *moral* de los educandos; tampoco se establece de qué manera se podrá garantizar el adecuado cubrimiento de este servicio y su acceso, máxime si en las disposiciones anteriores no se contempla que la educación sea un servicio público y gratuito.

5) Finalmente, la dirección, financiación y administración de los servicios de educación pública se distribuye entre la nación y las entidades territoriales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

A este respecto, cabe señalar que se está reproduciendo el esquema que ha generado innumerables trabas al eficiente funcionamiento de la educación pública. Uno de los problemas recurrentes en la financiación de la educación pública es la responsabilidad financiera compartida entre la nación, los departamentos y los municipios. Así, por ejemplo, es a los departamentos a los que corresponde el nombramiento de los maestros en las instituciones oficiales, pero es la nación la encargada de pagar sus salarios, lo cual rompe el vínculo de control, y genera muchos de los problemas de agencia-principal que señalamos en el capítulo anterior.

Artículo 68

En este artículo se establece que los particulares podrán fundar establecimientos educación, cuya creación y gestión estará regulada por la ley. Establece también la participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones de educación. En el tercer inciso, se afirma: “La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.”

Se evidencia aquí de nuevo la tensión a la que aludíamos antes, entre los derechos de los particulares, especialmente la consagración de un pluralismo educativo, y el deseo de consagrar simultáneamente mecanismos de intervención del Estado.

En lo que se refiere a la participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones de educación, esta disposición, que pertenece claramente al modelo social, puede generar una serie de problemas en razón de su ambigüedad. No es claro que se entienda por “dirección” de las instituciones educativas, ni cuál es la modalidad

de participación que se pretende de la comunidad. La manera como la Ley General de Educación ha reglamentado esta disposición, por ejemplo, con la creación del Gobierno Escolar y los Programas Educativos Institucionales, será objeto de discusión posterior, pero es evidente que ha generado graves dificultades en lo que respecta a la distribución de autoridad.

Igualmente problemática resulta la afirmación de que “la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética” pues es difícil determinar qué se entiende por esta expresión y en qué forma se puede determinar. Si se entiende de la forma más estricta, resultaría en una intervención del Estado en la imposición de criterios éticos para la escogencia de los docentes.¹⁰⁵

Se consagra luego el derecho de los padres de familia a elegir el tipo de educación que desean para sus hijos menores, y se afirma que, en las instituciones del Estado, nadie podrá ser obligado a recibir educación religiosa. En este inciso se reafirma la separación de Estado e Iglesia comentada a propósito del Artículo 27. Desde luego, la libre elección de los padres respecto a la educación de sus hijos menores es un derecho que no cabe poner en duda. Dentro del contexto del artículo, sin embargo, es evidente que la libertad de que se habla es la elegir una educación religiosa para los hijos, con lo cual se protegen implícitamente las instituciones confesionales de educación.

Se atribuye al Estado, como obligaciones especiales, la erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales o con

¹⁰⁵ Las nefastas consecuencias que tuvo para la educación en Colombia este tipo de intervención durante el gobierno de Laureano Gómez son incalculables; la purga del magisterio realizada con base en este principio destruyó muchos de los avances realizados en este campo desde la reforma de López Pumarejo. Este tipo de intervención, por otra parte, fue el que se le concedió durante largo tiempo a la Iglesia Católica. A este respecto, ver Aline Helg, *op. cit.* pp. 114-115.

capacidades excepcionales. Los problemas a los que han dado lugar estas últimas consideraciones, debido a la interpretación que de ellos se ha hecho en algunas sentencias de la Corte Constitucional, indican que en este caso se ha atribuido el Estado la facultad de decidir cuál es la mejor educación para las personas con limitaciones o capacidades especiales; esta es una posición claramente intervencionista, que no siempre se funda en análisis especializados o en la consideración de casos concretos.

Artículo 69: Universidades

En este artículo consagra la autonomía universitaria, un régimen especial para las universidades del Estado, y establece que es responsabilidad del Estado el fortalecimiento de la investigación científica en las universidades oficiales y privadas. Se afirma también que el Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

Como lo discutimos en el capítulo anterior, el hecho de que la educación superior tenga un régimen especial genera una serie de problemas respecto a la articulación vertical del sistema educativo.

Por otra parte, no resulta claro por qué habría de participar el Estado en la investigación científica de las universidades privadas. Si tenemos en cuenta los datos suministrados al describir la actual situación de la educación superior (donde la tasa de matrícula es sólo del 20%) y de la investigación, el hecho de asignar recursos de investigación a las universidades privadas parecería un despropósito, por cuanto es evidente que la cobertura de la educación terciaria es una de las más graves falencias del sector.

En relación con “la facilitación de mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas a la educación superior,” esta afirmación presupone implícitamente que la educación superior es privada. En lugar de asignar al Estado la obligación de suministrar el servicio público de la educación superior con el fin de mejorar el acceso a este nivel educativo, las acciones en este campo se limitarán a propiciar el ingreso a la educación superior privada. A este respecto es interesante señalar que un gran porcentaje del presupuesto del ICETEX fue destinado a instituciones privadas. La falta de claridad en los criterios para la asignación de auxilios a instituciones y el clientelismo que se sigue de muchas de estas prácticas hacen que esta disposición resulte especialmente problemática, máxime cuando los recursos destinados a las instituciones públicas son a todas luces insuficientes. El cubrimiento de esta entidad, por otra parte, asciende actualmente a cerca de 163.000 beneficiarios, un porcentaje muy reducido de la población en edad de acceder a la educación superior. La propuesta presentada recientemente al Congreso, según la cual el ICETEX se convertiría en una sociedad por acciones cuyos dueños serían, además de este organismo, Findeter, el Fondo Nacional del Ahorro y el Fondo de Financiamiento Agropecuario, aun cuando, evidentemente, lograría incrementar los recursos de la entidad, generaría los problemas institucionales atinentes a la multiplicidad de directivas.¹⁰⁶

¹⁰⁶ “El Icetex tendría cuatro dueños”, *El Tiempo*,

Artículo 70: Derecho a la cultura

Aquí se establece el deber del Estado de “promover y fomentar el acceso 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.”

Este artículo está lleno de ambigüedades. La “educación permanente” puede entenderse técnicamente como un tipo de educación formal o no formal que se da después de haber completado los ciclos básicos de educación, pero pueden entenderse también de forma más general. Cuál sea el proceso de creación de la “identidad nacional” puede tener también una interpretación general y una más específica. Puede considerarse que todos los colombianos, en cualquier actividad que desempeñemos, estamos contribuyendo a la creación de la identidad nacional. Pero puede considerarse, asimismo, que sólo aquellas actividades que nos diferencien de otras naciones serán aquellas que “crean” la identidad nacional.

El artículo afirma luego que “la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad.” El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país, y promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación.”

La importancia de este artículo reside, evidentemente, en el reconocimiento de la diversidad cultural. Pero cuáles sean los “valores culturales de la nación” sobre los

cuales es necesario investigar, hacer “ciencia”, desarrollar y difundir no es tan claro, pues se extiende a ellos la misma ambigüedad señalada anteriormente.

Artículo 71: Ciencia y cultura

Este artículo consagra la libertad en la búsqueda del conocimiento y la expresión artística, y contempla la creación de incentivos para personas que fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales.

Aun cuando este artículo pareciera limitarse a consagrar libertades clásicas, de nuevo se abstiene de distinguir entre actividades públicas y privadas y contemplaría, por lo tanto, incentivos a la educación privada, que adolecen de las dificultades que señalamos anteriormente.

Artículo 300: Atribuciones de las Asambleas Departamentales

Artículo 356: Sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios

Artículo 366: Solución de necesidades básicas insatisfechas – Gasto público social

Los anteriores artículos se refieren al papel que deben desempeñar, respecto de la educación, las entidades territoriales. El artículo 300 establece que las asambleas departamentales deben reglamentar las funciones y la prestación de los servicios (1), y regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determine la ley (10). De nuevo, como sucedía en la anterior constitución, la responsabilidad administrativa y financiera de la educación está dividida entre la

nación, los departamentos y los municipios, con lo cual se reproduce el problemático esquema de responsabilidad compartida.

Finalmente, el artículo 366 establece que el objetivo fundamental del Estado la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable, y en consecuencia, establece que el gasto público social tendrá prioridad en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales sobre cualquier otra asignación. El interés de este artículo reside en atribuir al Estado como finalidades fundamentales el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. En este sentido, se estaría fortaleciendo la tendencia de la constitución a propender por un Estado de bienestar y a implementar disposiciones que correspondan a un Estado social de derecho, por oposición al Estado liberal. Tal tendencia, sin embargo, se ve contrarrestada, como lo vimos antes, por las disposiciones que tienden a privilegiar una prestación privada del servicio educativo y prevén su financiación parcial por parte del Estado.

3. La Ley 115 de 1994 – Ley General de Educación

En primer lugar, es necesario señalar que, dado que la Corte Constitucional ha tratado a la educación, en su jurisprudencia, como un derecho fundamental judicialmente, este derecho, así como los procedimientos y recursos para su protección, deberían estar reglamentados por una ley estatutaria, como lo afirma el Artículo 9 de la Ley 115. Esta ley estatutaria, sin embargo, nunca ha sido expedida, como tampoco una ley orgánica, que debería regular los recursos que han de destinarse, por parte de las entidades

territoriales, al servicio educativo de conformidad con el presupuesto nacional. El hecho de que tal ley tampoco haya sido presentada contribuye a agudizar el problema de la división de la responsabilidad financiera de la educación a cargo del Estado.

En materia de educación, entonces, además de las disposiciones constitucionales, sólo hay dos leyes generales – la Ley 115 de 1994 y la Ley 30 de 1993. La primera tiene por objeto “regular el servicio público de la Educación”, mientras que la segunda “organiza el servicio público de la Educación Superior.” Estas leyes, junto con los Decretos que las reglamentan, constituyen entonces las únicas bases jurídicas disponibles en esta materia.

Aparte de preguntarnos por qué no se han expedido las leyes estatutarias y orgánicas correspondientes, surge una inquietud respecto a la división que se hace dentro del servicio público de la educación, según la cual la educación superior es objeto de un régimen y de una legislación especial. Tal división es enunciada en el Artículo 1 de la Ley 115, pero no está justificada en ninguna parte de esta misma Ley. Aun cuando la separación de la educación superior de la educación primaria y secundaria pueda parecer inocua, o incluso beneficiosa, en realidad genera los problemas institucionales que señalamos a este respecto en el capítulo anterior. Desde el punto de vista jurídico, por otra parte, una diferencia fundamental es que se excluye a la educación superior de los mecanismos que hacen exigible el derecho a la educación.. Dada la indudable conexión que existe entre el derecho fundamental a la educación y la prestación de este servicio público, las disposiciones contenidas en esta ley y en la Ley 30 de 1993 son de la mayor importancia para la interpretación que se hace de las normas constitucionales sobre el tema.

En este trabajo me limitaré a un análisis del Título I de esta Ley, “Disposiciones Preliminares”, y sólo haré referencia en ciertos aspectos pertinentes a otras secciones de la misma, por ser allí donde se establece el objeto, alcance y fines del sistema público de educación.

En su Artículo 1, donde se establece el objeto de la ley, se reproduce la tensión indicada en el análisis de los textos constitucionales entre una concepción liberal, que hace énfasis en las libertades clásicas y en la autonomía, y una concepción de factura más social e intervencionista, donde se da prioridad a la función social de la educación, a la intervención del Estado en su regulación, y a los elementos de participación de la comunidad en el sistema educativo. Lo anterior es evidente en la alusión que se hace, por una parte, a las necesidades e intereses de la persona y a las libertades de enseñanza, investigación y cátedra y, por la otra, a la función social de la educación, a su carácter de servicio público y a las necesidades e intereses de la sociedad. Se reproduce así la dicotomía entre el derecho individual a la educación y su carácter prestacional.

En el inciso siguiente del mismo artículo, se definen las personas a quienes están dirigidos los servicios de educación formal (en sus niveles de preescolar, básica primaria y secundaria, y media), no formal e informal (no se entiende cuál es la diferencia entre no formal e informal): (1) niños y jóvenes en edad escolar y adultos (o sea a todas las personas, por lo cual no es claro el propósito de la distinción); (2) a campesinos, (3) grupos étnicos, (4) personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, personas con capacidades excepcionales, y (5) a personas que requieran rehabilitación social.

Este inciso es de interés por varios aspectos. Primero, indica que el servicio público de educación no está restringido a la educación formal, pero no aclara en que consisten los otros elementos no formales o informales de la educación. Lo más problemático, sin embargo, es la identificación de algunos grupos especiales. La justificación de una educación especial para las personas con limitaciones o con capacidades extraordinarias es evidente, si bien no lo es la decisión posterior de la jurisprudencia de eliminarla y forzarlos a integrarse social y académicamente (Artículo 46-49).

La inclusión de los grupos (3) y (5) resulta justificable también, pues se trata de personas que requieren, en el primer caso, una educación bilingüe que respete y fortalezca sus tradiciones culturales, mientras que el grupo (5) requiere también una atención especial en educación. Si el criterio utilizado para la definición de estos grupos es el de incluir a personas con necesidades educativas especiales, no es el caso del grupo (2), lo cual suscita graves problemas. En primer lugar, no hay razón para considerar a los campesinos como un grupo con necesidades educativas especiales. En segundo lugar, y más grave aún, esta disposición va en contravía de uno de los logros alcanzados por el Ministerio de Educación, tras largos años de debate político en contra de la posición de los conservadores, para unificar la educación rural y la educación urbana, por considerar que la diferenciación entre ambas era una fuente de discriminación y una manera de profundizar las jerarquías sociales prevalecientes.

El Artículo 64 dice, específicamente: “este servicio comprenderá especialmente la formación técnica en actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y

agroindustriales que contribuyan a mejorar las condiciones humanas, de trabajo y la calidad de vida de los campesinos y a incrementar la producción de alimentos en el país.” El énfasis en estas actividades típicamente agrarias, así como la necesidad de establecer “granjas integrales” (Artículo 67), aun cuando se presentan como elementos tendientes a la mejora de la calidad de vida de los campesinos, según el debate al que aludimos anteriormente, sólo contribuyen a excluirlos de los sistemas de educación superior y técnica, y de otras oportunidades de vida mejor remuneradas, y se constituye así en un factor de desigualdad que significa un retroceso notable frente a anteriores políticas de unificación.¹⁰⁷

El Artículo 3 consagra el derecho de los particulares a prestar el servicio educativo. Aun cuando el objeto de la ley es reglamentar el Servicio *público* de la Educación, buena parte de las disposiciones se establecen en reconocimiento de los altísimos porcentajes que representa la educación privada dentro del sistema educativo, así como las enormes limitaciones de cobertura y calidad del servicio público. Según datos de la UNESCO, “La educación privada contribuye en un gran porcentaje a satisfacer las necesidades educativas de la población en todos los estratos sociales: en Colombia el 44.73% de los niños matriculados en preescolar asiste a establecimientos

¹⁰⁷ Este debate tiene una larga historia. Una de las medidas establecidas como parte de la Revolución en Marcha propuesta por López Pumarejo en 1932 fue precisamente la de unificar la primaria rural y la urbana, con el propósito explícito de convertir la educación en un agente de democratización y modernización. En 1949, sin embargo, se regresó a la diferencia entre los programas rurales y los urbanos, siendo los primeros una condensación simplificada de los segundos. En 1950 se hizo una reducción global de los años de estudio de primaria, y se orientó la educación rural a las escuelas agrícolas y comerciales, medida que tenía como propósito frenar la movilidad social. Como Ministro de Educación, Lucio Pabón Núñez separó el Departamento de Educación Campesina del de Enseñanza Técnica en el Ministerio; desde 1957, la formación de técnicos agrícolas estuvo a cargo de la Federación Nacional de Cafeteros. Los programas de primaria urbanos y rurales sólo se unificaron nuevamente en 1963. Ver Aline Helg, *op. cit.*, p. 149-50.

privados. Este porcentaje es de 19.09% en primaria y 35.01% en secundaria. En las grandes ciudades como Bogotá, la matrícula privada representa alrededor del 50%. Frente a las restricciones de la oferta pública, la educación privada se ha convertido en un actor muy importante en el panorama educativo del país, al punto de que ha llegado a ser el gran socio de las políticas públicas orientadas a ampliar la cobertura del servicio educativo.¹⁰⁸

En este punto se hace evidente una diferencia radical con otros Estados *sociales* de Derecho. En algunos de ellos, particularmente en los países desarrollados, el acceso a la educación en todos los niveles (incluyendo la educación superior) no constituye un problema, pues la cobertura total ya ha sido garantizada. En otros, que tienen como ideal un Estado que se aproxime a esta situación, se propende por fortalecer el sistema público, tanto en su cobertura como en su calidad, y por garantizar su universalidad, gratuidad y obligatoriedad. La política por la que se parece optar implícitamente en la Ley considerada, por el contrario, es más bien la de fortalecer la *educación privada*. Lo anterior se evidencia en las disposiciones en las que se establece la responsabilidad *compartida* del Estado con la sociedad y la familia en velar por la calidad de la educación y el *acceso* al servicio público educativo, mientras que la responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales se limita a garantizar su cubrimiento. La misma Constitución, como se señaló antes (Artículo 69) autoriza la destinación de fondos públicos a entidades educativas privadas. Por su parte, el Estado “deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la

¹⁰⁸ UNESCO, United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, World Education Forum, Informes de países, Colombia.

educación”. En este inciso del Artículo 4 no se especifica si se trata de la educación pública o de la privada.

Las funciones de inspección y evaluación del proceso educativo a las que se refiere este mismo artículo cobran una enorme importancia para la “función social” de la educación, dado su carácter mayoritariamente privado. En lo que se refiere a la inspección, el artículo citado anteriormente de Gandour *et. al.*, muestra con claridad los problemas institucionales atinentes a la “supervisión” de los planteles educativos, y que derivan del hecho de que quienes ejercen estas actividades de inspección son los mismos docentes. En lo que se refiere evaluación académica de los educadores públicos, pareciera que se trata más de un deseo que de una disposición de forzosa implementación. A pesar de que el Artículo 81 la establece inequívocamente, tal evaluación no ha podido ser realizada por la oposición de FECODE a esta medida, como lo señalamos en el capítulo anterior.

En el Artículo 5 se establecen los fines de la educación en general. Este artículo evidencia la misma tensión a la que nos referimos inicialmente. El numeral 1 establece como fin de la misma un objetivo típicamente liberal: “El pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos.” Hay otros, por el contrario, que propenden por una orientación eminentemente social de la educación (2, 3, 6, 8, 9, 11, 12).

El problema general que se puede señalar en relación con los fines de la educación es aquello que en filosofía se denominan “errores categoriales”, y que consiste en incluir dentro de una categoría aquello que no forma parte de la misma o de usarla incorrectamente. Aun cuando se podría ofrecer un análisis detallado de todos los numerales respecto a la falta de coherencia lógica de sus presuposiciones implícitas, nos limitaremos aquí a indicar algunas inconsistencias evidentes, que derivan principalmente de que no resulta claro ningún criterio para el establecimiento de estos fines, aparte de una agrupación ecléctica de objetivos deseables en muy diversos campos, que no obedece a ninguna línea argumentativa o ideológica identificable.

En el numeral citado, por ejemplo, se incluye dentro de la formación integral a “todos los valores humanos.” Cuál es la diferencia que se establece entre lo moral y lo ético no resulta clara, y enormemente problemático suponer que no habrá más que un sistema moral, ético y espiritual. Como lo señalamos a propósito de la cultura en el artículo correspondiente de la Constitución, esto violaría el principio pluralista que caracteriza nuestro Estado social de derecho.

En el numeral 5 se alude a la adquisición y generación de todo tipo de conocimientos; en este sentido, sobra totalmente el numeral 7, que simplemente los reitera. El numeral 6 afirma la necesidad “del estudio y la comprensión crítica de la cultura nacional y de la diversidad étnica y cultural del país como fundamento de la unidad nacional y de su identidad.” A este respecto, no se sabe si hay una “cultura nacional” o una “diversidad cultural”, conceptos que serían mutuamente excluyentes. En el numeral 4 se hace mención también del respeto a “la cultura nacional”, reforzando la

idea de que no se trata de una “diversidad cultural.” Por otra parte, hacer de la diversidad étnica y cultural del país el fundamento de la unidad nacional es otra contradicción.

El numeral 11 incluye dentro de los fines de la educación la formación en la práctica del trabajo, y la valoración del mismo como “fundamento del desarrollo individual y social.” No se entiende cómo, dado el alcance del servicio público que se pretende regular (preescolar, básica primaria y secundaria), podría éste incluir la “práctica del trabajo”, con excepción tal vez del nivel de secundaria media. Por qué habría de ser esta práctica el fundamento del desarrollo individual tampoco resulta claro.

El numeral 12, por su parte, habla de la “prevención integral de problemas socialmente relevantes,” junto con “la educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre.” Confieso que no entiendo qué puede significar la prevención integral de problemas socialmente relevantes, ni cómo se relaciona esto con lo que sigue. Tampoco me resulta claro cómo establecerá el sistema educativo la “adecuada” utilización del tiempo libre, que, por definición, no hace parte de las actividades educativas.

El Artículo 6, por su parte, es aquel donde claramente se introducen elementos novedosos de participación en la educación, en desarrollo del Artículo 68 de la Constitución Política. Se establece en la Ley que la comunidad educativa (conformada por estudiantes, educadores padres de familia o acudientes, egresados, directivos docentes y administradores escolares) participará en “el diseño, ejecución y evaluación

del Proyecto Educativo Institucional y en la buena marcha del respectivo establecimiento educativo.” Este proyecto educativo, de acuerdo con el Artículo 73, incluye “entre otros aspectos, los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos.”

En el Artículo 78 se establece asimismo que “Los establecimientos educativos, de conformidad con las disposiciones vigentes y con su Proyecto Educativo Institucional, atendiendo los lineamientos a que se refiere el inciso primero de este artículo, establecerán su plan de estudios particular que determine los objetivos por niveles, grados y áreas, la metodología, la distribución del tiempo y los criterios de evaluación y administración.”

Si bien en este artículo, junto con aquellos donde se establece la creación del al Gobierno Escolar (Artículo 142-145), se concreta una participación sin precedentes de la comunidad en la dirección y diseño de la educación, genera una serie de problemas de carácter institucional que afectan directamente los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación. En primer lugar, como lo señalan Gandour *et. al*, en la práctica la participación comunitaria es mínima y son los docentes quienes han asumido la elaboración de estos proyectos, cuando no se trata de una mera formalidad.

En segundo lugar, se trata de un tipo de descentralización que confiere una autonomía exclusivamente académica a las instituciones, que introduce una indeseable

diversidad en los planes educativos, máxime si el PEI está diseñado expresamente para incluir necesidades locales y regionales. Con esto se problematiza la “articulación horizontal” del sistema educativo, pues impide en gran medida la movilidad de los estudiantes que cambian de lugar de residencia, incluso dentro de la misma ciudad. Al establecer la autonomía de cada establecimiento educativo en la elaboración de su plan de estudios, pero exigir simultáneamente que todos los estudiantes colombianos aprueben un único examen de estado, se está creando una tensión potencial. Si bien el PEI está limitado por los lineamientos generales expedidos por el Ministerio de Educación, la libertad de establecer los objetivos de cada nivel, grado y área, así como los criterios de evaluación haría, en principio, imposible una comparación entre el rendimiento académico de los estudiantes y de las instituciones educativas. La educación no sería entonces un factor de identidad cultural, sino más bien de una diversidad que puede propiciar desigualdad de oportunidades y de acceso.

En este sentido, aun cuando se puede pensar que un sistema rígidamente unificado y centralizado como aquel que prevalecía anteriormente no es necesariamente el más deseable, la introducción reciente de “estándares” por parte del Ministerio de Educación, dirigida a garantizar contenidos mínimos de aprendizaje en las distintas áreas y niveles, indica que la particularización de los planes de estudio puede tener también resultados indeseables. Si se tiene en cuenta el lamentable desempeño de los estudiantes colombianos en los exámenes internacionales de competencia en lectura y en matemáticas que señalamos antes, así como el hecho de que, según los criterios internacionales, los estudiantes colombianos que aprueban un nivel determinado están

rezagados de dos a tres años respecto de estudiantes de otros países que aprueban el mismo grado, sería conveniente buscar alternativas que satisfagan a la vez las propuestas participativas por las que decididamente optan la Constitución y la Ley con la garantía de adecuados niveles académicos y de calidad en la instrucción pública.

Finalmente, la autonomía académica que se establece para cada institución educativa, incide negativamente sobre la autoridad que tienen las Secretarías de Educación y los rectores, creando serios problemas de agencia principal y de rendición de cuentas. A este respecto, en el estudio realizado por Gandour, González y Uribe sobre la educación en Bogotá, se afirma que “la Secretaría de Educación del Distrito ve también limitada su influencia sobre la definición de los contenidos curriculares y los objetivos de las escuelas en la medida en que es el Gobierno Escolar el que tiene autoridad para constituir el PEI.” El mismo estudio muestra que, aun cuando la intención que animó la creación del Gobierno Escolar fue la de buscar una instancia organizada de control comunitario sobre las escuelas, de hecho, el esquema de incentivos no ofrece las condiciones necesarias para la participación activa de los miembros de la comunidad, “lo cual favorece la primacía de los docentes en el Gobierno Escolar.”¹⁰⁹

Finalmente, en lo que se refiere al Título VIII, “Dirección, Administración, Inspección y vigilancia”, donde se especifican estas funciones para la Nación y los entes territoriales, y que es regulado principalmente por la Ley 715 de 2001, tanto la Constitución como la Ley 115 reproducen uno de los problemas más graves que ha

¹⁰⁹ Miguel Gandour, *et. al., op. cit.*, p. 174.

enfrentado el sector educativo en Colombia a lo largo de su historia y es el de la falta de claridad de las competencias compartidas por la Nación, los departamentos y los municipios en la prestación de este servicio público. Si bien este problema aparece con mayor claridad en la Ley 715, por cuanto es allí donde se determinan los procedimientos de asignación de recursos del presupuesto nacional en lo referente a la educación, en el título al que nos referimos se anuncian con claridad las mismas dificultades en lo tocante a los aspectos administrativos y especialmente a la selección y nombramiento de los docentes públicos. Tales dificultades pueden apreciarse en el siguiente texto:

Esto ha hecho que tales artículos sean el centro de enfrentamientos entre diferentes sectores sociales con intereses diversos tales como el sector del magisterio, la Nación o las diferentes entidades territoriales, e incluso, los organismos multilaterales de crédito. Una muestra de la controversia constante en torno a estas disposiciones, son las dos reformas constitucionales (Actos legislativos 01 de 1995 y 01 de 2001) de las que han sido objeto. Lo mismo ocurre con sus correspondientes desarrollos legales, especialmente, la ley 60 de 1993 después reformada por la ley 715 de 2001.¹¹⁰

Es evidente que la formulación de las disposiciones a este respecto tienen la intención de propender por una mayor descentralización del servicio; se ha perdido, sin embargo, la oportunidad de hacer una reflexión más profunda sobre las implicaciones que para el buen funcionamiento del sector tiene la coherencia de su estructura administrativa, así como una clara asignación de responsabilidades en la gestión de los recursos humanos y

¹¹⁰ Luis Felipe Vergara Peña, *op. cit.*, p. 87.

financieros. Sin esta claridad, alcanzar la eficiencia del gasto en educación resulta casi imposible.

CAPÍTULO IV

Conclusiones

La motivación principal de este trabajo fue la de allegar elementos que permitieran comprender por qué no hemos conseguido contar con un sistema educativo que tenga características de cobertura y calidad aceptables, a pesar de los constantes esfuerzos realizados en este campo y a pesar de la incidencia que tiene la educación en todos los aspectos de la vida personal y nuestro desarrollo social, económico y cultural. Más que constituir un factor de democratización, la educación ha sido un instrumento de reproducción de las desigualdades sociales; su deficiente calidad, por otra parte, nos pone en una situación de desfavorabilidad respecto a otros países que se encuentran en estadios análogos de desarrollo, y no permite el pleno desenvolvimiento de una serie de potencialidades que tal vez nos permitirían mejores aportes a nuestro bienestar como país y a la creación de condiciones más propicias para la convivencia pacífica.

Los elementos en los que me concentré en este trabajo fueron las herramientas conceptuales suministradas por la teoría neoinstitucionalista – para intentar una doble caracterización general de las organizaciones y de las instituciones del sector educativo.

En lo que se refiere a las organizaciones del sistema educativo, la configuración del sector, se complejizó con las nuevas disposiciones, agravando los problemas de

distribución de autoridad y los costos de transacción de la prestación del servicio. El sector no fue objeto de una verdadera reestructuración tendiente a solucionar los graves problemas de eficiencia que lo aquejan. La mayor parte de las medidas resultantes del nuevo marco constitucional para las organizaciones encargadas de prestar el servicio educativo, han tenido como efecto que se cumplan una serie de requisitos formales que no inciden sobre el desempeño real de estas organizaciones ni, lo que es peor, sobre el desempeño de los estudiantes.

Por el contrario, se introdujeron elementos que debilitan aún más las posibilidades de una organización más eficiente de la prestación del servicio educativo, tanto en términos de cobertura como de calidad, y que dejan intactas estructuras que han contribuido durante largos años a su deficiente funcionamiento.

En lo referente a las instituciones, describí los principales aspectos del marco jurídico – la Constitución de 1886 y el Concordato, la Constitución de 1991 y la Ley General de Educación. Expondré a continuación las conclusiones que se pueden sacar de este somero análisis.

La Constitución de 1991, junto con la Ley General de Educación que se deriva de ella, representa un significativo avance en lo que se refiere a la Constitución anterior, que puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- Con la introducción del Estado social de derecho, se amplía la carta de derechos fundamentales y se consagran los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de ellos la educación. La nueva concepción de la Constitución como normativa y no meramente programática, introduce asimismo la judiciabilidad de estos derechos y los instrumentos jurídicos – la acción de tutela y las acciones

colectivas – que la permiten y que, aun cuando no está exenta de dificultades para el caso de la educación, representa un contexto judicial inédito en Colombia y que sin duda ha contribuido a fortalecer la democracia

- Como resultado de la condición “híbrida” de la nueva Constitución, muchas de sus disposiciones reflejan tanto las propuestas de un modelo liberal como los aspectos más intervencionistas y solidarios de un modelo social. Aun cuando estos dos aspectos no siempre se concilian satisfactoriamente, las ventajas de los modelos híbridos, esto es, el mayor espectro que introducen, es ciertamente ventajoso en algunos casos. En lo que respecta a la educación, la tendencia más liberal ha generado disposiciones que directa o indirectamente favorecen a la educación privada pero, a la vez, ha propiciado un pluralismo que incluye un mayor respeto por las diferencias, y medidas que tienden a la separación entre la Iglesia y el Estado. La tendencia más socialista, por su parte, ha introducido elementos novedosos de participación. Estos, tales como la creación del Proyecto Educativo Institucional y el Gobierno Escolar, a pesar de la buena intención con la que fueron propuestos, han generado dificultades imprevistas al nivel organizativo que se interponen la realización de la participación comunitaria deseada y que, por el contrario, generan serios obstáculos institucionales.
- Las disposiciones normativas generadas por los nuevos instrumentos jurídicos se comprometen con un modelo descentralizado del sector educativo que, indudablemente, presenta una serie de ventajas respecto al modelo centralizado. Tal descentralización se centra, sin embargo, en los aspectos académicos, cuando una mejora sustancial del sistema no se lograría a menos que se concediera una

mayor autonomía presupuestal y administrativa que realmente incidiera sobre las organizaciones encargadas de prestar el servicio. Por otra parte, las disposiciones preconizadas en esta reforma se han promulgado sin que existan las condiciones adecuadas para la adaptación a este nuevo sistema.

Habría, por el otro lado, una serie de aspectos de las nuevas disposiciones constitucionales que tienden a agravar algunos de los problemas señalados en la actual configuración del sector educativo. Estos serían:

- Ratificar varias de las disposiciones concordatarias respecto a la educación.
- Reafirmar la fragmentación del sistema de la educación formal pública.
- Reintroducir la distinción entre la educación urbana y la educación rural, que constituyó uno de los más fuertes factores de discriminación educativa.
- Fortalecer la autonomía de las instituciones educativas a través de un mecanismo – el proyecto educativo institucional – que parece ser otra de las medidas, tan frecuentes en la educación, que se adopta sin haber realizado estudios previos sobre su conveniencia y que genera graves problemas para la implementación de las mejoras de la calidad de la educación y para su articulación horizontal.
- Crear la figura del Gobierno Escolar que, si bien pretendía establecer una mayor participación de la comunidad en el sistema educativo y un mayor control, ha tenido como resultado la agravación de los problemas de distribución de autoridad y de las relaciones agencia – principal, sin que haya conseguido sus objetivos participativos.

- Muchas de las disposiciones sobre los fines de la educación y su orientación general son vagas y conceptualmente imprecisas; más que normas dirigidas a efectuar cambios reales en el sistema educativo, parecen buenos deseos que revelan falta de claridad y de propósito, y que no obedecen a una política clara y argumentativamente sustentada.

La conclusión que nos vemos obligados a sacar, más allá de los aspectos puntuales que hemos señalado antes, es que se perdió una oportunidad sin precedentes de fortalecer institucionalmente el sector de la educación, y de establecer unas reglas del juego dirigidas específicamente a la solución de sus gravísimos problemas. Las disposiciones adoptadas, en muchas ocasiones, adolecen de la misma improvisación que ha caracterizado la mayor parte de las medidas que se han adoptado tradicionalmente en este campo. La normatividad vigente está tan necesitada de reforma como hace catorce años, y el ideal de los años treinta igualmente lejano.

BIBLIOGRAFÍA

Sentencias Corte Constitucional

Sentencia T-402 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Sentencia C-027 de 1993. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 20 de 1974.
M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.

Sentencia T-982 de 2001, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Sentencia C-251 de 2002. Demanda de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la Ley 684 de 2001. Ms.Ps. Eduardo Montealegre y Clara Inés Vargas.

Sentencia C-149 de 2003. Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 2748 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Libros consultados

Arango, Rodolfo, *El concepto de los derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Legis, 2005.

Ayala Espino, José. *Instituciones y economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Borowski, Martín. *La estructura de los derechos fundamentales*. Traducción de Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.

De Moura Castro, Claudio y García, Norma, eds. *El Modelo del Instituto Comunitario: Lecciones para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

Fainboim, Gandour, Uribe, eds. *Misión de Reforma Institucional de Bogotá, Calidad de la inversión en capital humano*. Secretaría de Hacienda del Distrito, 2002

Helg, Aline. “La Educación en Colombia 1946-1957”, en *Nueva Historia de Colombia*, Bogotá: Planeta, 1989.

Holguín, Andrés. *Análisis del nuevo Concordato*, Bogotá: Editorial de la Revista *Derecho Colombiano*, 1973.

- Holguín Mora Tomás y Torres Holguín, Paula, compiladores, *Carlos Holguín Holguín – Escritos (1912-1998)*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2005.
- Kalmanovitz, Salomón. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma, 2001.
- Lebot, Ivonne. *Elementos para la historia de la educación en Colombia*, Bogotá, Dane, 1978.
- López Medina, Diego Eduardo, “El constitucionalismo social”, Universidad de los Andes, 2004.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Matthews, J. “The Economic of Institutions and the Source of Growth”, *Economic Journal* No. 96, diciembre 1986.
- Ministerio de Educación Nacional, *La revolución educativa, Plan sectorial 2002-2006*. Bogotá, 2003.
- William Ouchi y Linda Segal, “Making Schools Work: A Revolutionary Plan to get Your Children the Education They Need,” Septiembre 2003, http://www.williamouchi.com/rec_articles.html
- Rengifo, Mauricio, “Instituciones híbridas: los casos de la salud y la educación”, artículo inédito, Universidad de los Andes, 2005.
- Ross, S. “The Economic Theory of Agency: The Principal Problem,” en *American Economic Review*, Vol. 63, No. 2, mayo 1973.
- John Sudarsky, “Perspectivas para el desarrollo del capital social en Colombia” en *Coyuntura social*. No. 16 Bogotá , mayo 1997.
- UNESCO, United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, World Education Forum, Informes de países, Colombia.
- Vergara Peña, Luis Felipe. *Tres conflictos constitucionales en torno al derecho a la educación*. Tesis de Grado, Universidad de los Andes, 2003.