

La promesa educativa de la Constitución de 1991

Alejandro Álvarez Gallego

Profesor

Grupo de Historia de la Práctica Pedagógica

Dos planteamientos que la Constitución del 91 hizo sobre la educación marcan simbólicamente (legalmente) lo que hubiera podido significar un quiebre histórico en la manera como lo educativo había existido en la sociedad colombiana:

a.- Concebir la educación como un Derecho.

B - Señalar que de ella son responsables el Estado, la Sociedad y la Familia

El quiebre histórico se dio, pero no en la dirección que la constitución había planteado. Por lo demás, los textos constitucionales, como las leyes en general, son susceptibles de múltiples interpretaciones, y por razones que hacen parte de las dinámicas sociales, culturales y políticas, nunca funcionan de acuerdo en un único sentido.

Lo que vamos a sostener es que estos dos preceptos fundamentales hasta ahora se han desarrollado en un sentido contrario al espíritu que los constituyentes insinuaron, para darle paso a unas políticas que proponen que la educación, antes que un derecho humano fundamental, pase a ser un factor decisivo en la competitividad del aparato productivo; en este marco, las personas son concebidas como un componente imprescindible de la productividad económica. Dejaremos insinuadas las tensiones políticas en las que se mueven las reformas que se están promoviendo desde el Estado, tanto en su interior, como en el escenario social.

Pero, ¿qué pasó?, ¿por qué no se han cumplido los preceptos constitucionales? ¿Qué sucedía a finales de los años ochenta y comienzos del noventa que hizo posible concebir constitucionalmente la educación como un derecho fundamental que suponía la participación democrática? ¿qué cambió desde entonces para que hoy estemos planteando que no ha sido posible su realización?

Para responder estas preguntas se requeriría no solo un tiempo largo de exposición, sino una investigación más juiciosa que, a mi juicio, está apenas esbozada en algunos trabajos,¹ pero no plenamente adelantada en nuestro país.

¹ En el país faltan trabajos de sociología política en educación que aborden en profundidad lo que ha pasado en los últimos años en relación con las fuerzas que han intervenido en su devenir. Ver en la bibliografía ejemplos de otros países: Popkewitz (1994) – Narodowski (1999) - OEI, ¿Equidad en la educación? (2000) - OEI, Sociedad educadora (2001) – OEI, Políticas de educación en tiempos de globalización (2008) - Feldfeber (2005) - Mejía, Marco Raúl (2006) —

Por ahora diremos que las circunstancias históricas que dieron lugar a la Constitución de 1991 fueron coyunturales y abrieron un espacio para la democratización de la vida pública, pero muy pronto fueron afectadas por la agudización de la guerra en el contexto nacional y la intensificación de la gubernamentalidad liberal² en el contexto internacional.

Veamos en qué sentido decimos que la constitución planteó un quiebre histórico frente a las tendencias predominantes del siglo XX y qué ha pasado con sus desarrollos en estos últimos treinta años, en los dos aspectos referidos.

a. Concebir la educación como un Derecho

Durante los casi doscientos años de educación escolarizada y de institucionalización del aparato de instrucción pública o del sistema educativo, como lo conocemos hoy, la educación se ha concebido fundamentalmente como un deber; y esto por una sencilla razón: porque la escuela, en nuestro medio, fue un invento de un modop de ser del poder en el siglo XVIII (llamado biopoder), según el cual había que gobernar a la población antes que el territorio, y esto significaba civilizar a los salvajes y pobres, como se le llamaba a los habitantes de los territorios de ultramar; para ello *debían* ir a la escuela. El Estado moderno se conformó alrededor, entre otras cosas, de la tarea civilizadora que se llevó a cabo a través de la educación escolarizada. Los aparatos de instrucción pública se crearon en nuestros países latinoamericanos con la consigna de educación gratuita, laica y obligatoria. Obligatoria quería decir que era un deber enviar los hijos a estudiar, para cumplir con la voluntad del Estado. Aunque esto no se logró plenamente a pesar del último empujón que le dio a esta consigna el modelo desarrollista de los años 60' y 70' del siglo pasado, hasta entonces era claro que era una función del Estado y que los ciudadanos debían cumplir con su deber de enviar los hijos a la escuela.³

Desde los primeros años del siglo XX algunos sectores sociales organizados, representantes de la clase trabajadora, de la intelectualidad y de las recién conformadas clases medias urbanas, comenzaron a convertir la educación escolarizada en una de sus consignas reivindicativas, dando inicio a un proceso en el cual quien debía cumplir con la obligación de educar era el Estado, por exigencia de la sociedad. Por esa razón, a partir de ese momento, en las campañas electorales se prometía educación para todos, como si fuera una concesión que los dirigentes políticos harían a las exigencias de los más pobres. Cincuenta años

² La gubernamentalidad liberal es un concepto foucaultiano incorporado en los cursos dictados en el Collège de France, particularmente a partir del año 1978: "Seguridad, territorio y población" (2006), donde introdujo la noción de gubernamentalidad para referirse al paso del poder pastoral al biopoder. Lo usamos acá como una categoría que complejiza el análisis sobre el neoliberalismo. La gubernamentalidad liberal, en Foucault, es mucho más que un modelo económico.

³ Para aproximarse a esta mirada de larga duración de lo que ha sucedido en América Latina, además de los muchos trabajos que se han escrito desde el campo histórico educativo, convendría mirar: Zuluaga y Ossebach (2004).

después las agencias internacionales de crédito también iban a exigir a los Estados acreedores, expandir la escolarización, de acuerdo con los parámetros del credo desarrollista.⁴

Con todo, la educación seguía siendo un deber, ya no de la población, quien supuestamente ya la estaba exigiendo como un derecho, sino del Estado; por esa razón hacia los años cincuenta del siglo XX pasó a ser concebida como un servicio. Cuando se asimiló a los servicios (como la luz, el agua, el teléfono), se convirtió en un asunto técnico que debían resolver las oficinas de los expertos y los especialistas. Se introdujo el concepto de calidad de la educación para indicar la medida que técnicamente marcaría los requerimientos mínimos con los cuales debía cumplir ese servicio (el agua potable, por ejemplo, no debía ser contaminada para que fuera de calidad). La educación para que fuera de calidad, debía tener aulas, maestros y textos con las especificaciones técnicas estandarizadas por la UNESCO, el BID o el Banco Mundial, y las oficinas de planeación del Ministerio de Educación.

Cuando la Constitución del 91 incluyó la educación dentro de los derechos fundamentales, lo que hizo fue darle un carácter político a la educación. Es decir, le estaba arrebatando a las oficinas de la burocracia técnica nacional e internacional el derecho a decidir sobre cual es la educación de calidad, para entregárselo a la sociedad política y a la sociedad civil. Las características del derecho que se posee lo determina quien lo ejerce, no quien lo garantiza. La vida es un derecho que el Estado debe hacer respetar, con lo cual no se le está diciendo que la defina; quien decide cómo quiere vivir es el ciudadano, en ejercicio de su derecho, y el Estado se la preserva por mandato constitucional. Esta concepción sobre los Derechos Humanos está hoy en discusión, y sobre todo en disputa, porque tiene que ver con quién es el responsable de qué. Lo que está en juego es acordar las responsabilidades del Estado, de la sociedad y de los titulares de los Derechos.

A este debate ha contribuido Katarina Tomasevski en su condición de Relatora especial para el Derecho a la Educación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.⁵ Lo que más se conoce de su planteamiento y resulta muy sugestivo para orientar las políticas públicas en educación es la teoría de las cuatro Aes, según la cual para que el Derecho a la Educación se haga efectivo, se deben cumplir cuatro condiciones: la accesibilidad (que el Estado provea una oferta suficiente), la asequibilidad (que no haya barreras de ningún tipo para que el acceso sea efectivo), la adaptabilidad (que se adecúe a los requerimientos de género, raza, cultura y condiciones especiales de toda la población), y la aceptabilidad (que se

⁴ El trabajo que mejor ilustra este proceso para toda América Latina es el de Martínez Boom (2004).

⁵ Tomasevski ejerció el cargo entre 1998 y 2004. Murió prematuramente en 2006. Ver: “El asalto a la educación” (2004). Un trabajo inspirado allí es: Políticas educativas y derecho a la educación: análisis de experiencias nacionales e internacionales y modelo de indicadores para monitorear y evaluar las políticas educativas desde la perspectiva del derecho a la educación (2005)

ofrezca lo más elevado de la cultura apropiado en las mejores condiciones pedagógicas).⁶

Después de promulgada la Constitución del 91, un movimiento social amplio y el magisterio, precedido por su Movimiento Pedagógico que durante una década había movilizado un importante esfuerzo por una reforma de la educación y la enseñanza⁷, presionaron al gobierno y al congreso para que reglamentara el Derecho y el Servicio Educativo. Aunque se logró solamente lo segundo, se puede decir que la Ley 115⁸ avanzó en temas fundamentales como la flexibilización curricular, la profesionalización docente y la democracia escolar. En dirección contraria, se produjo el Decreto 1860: “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales”; en él comenzó a recortarse la autonomía curricular de los colegios y de los maestros, estableciendo los indicadores de logro por áreas y por grados, desconociendo los lineamientos curriculares que de manera amplia se habían formulado en la Ley. También se restringió el concepto de comunidad educativa y de gobierno escolar.

b. La educación es responsabilidad del Estado, la Sociedad y la Familia

Desde nuestro punto de vista para que la sociedad pueda incidir en los destinos de la educación, se requiere como condición la democracia.

La pugna entre el Estado y las organizaciones sociales, en particular el magisterio y el movimiento estudiantil organizado, por definir las características del servicio educativo, es decir, quién ejerce el derecho, tiene como antecedente las discusiones sobre el modelo de descentralización. La tendencia que hemos llamado de gubernamentalización del poder, en los últimos 30 años, ha venido planteando que la educación se debe desconcentrar, es decir, entregar funciones administrativas (e incluso financieras) a los departamentos, los municipios y las instituciones. Las organizaciones sociales plantean en cambio que el Estado debe administrar y financiar, y la comunidad educativa debe definir su contenido. La Ley 115 creó algunos instrumentos legales para hacer realidad este hecho.⁹ Los foros educativos

⁶ En Colombia este enfoque ha sido desarrollado por la Defensoría del pueblo (2003) y por la Procuraduría General de la Nación (2006). En este último trabajo se propusieron indicadores para medir el estado de la educación y un modelo de evaluación para la vigilancia del desempeño de las funciones públicas relacionadas con la educación.

⁷ Ver: Hernán Suarez (comp) (2002).

⁸ Esta Ley reglamentó la prestación del servicio educativo y fue el resultado de un amplio consenso social. En ella se definieron los fines de la educación (entendida como un derecho humano y un bien cultural), se consagró la autonomía escolar para orientar el currículo en el marco de unas áreas del conocimiento básicas, se instituyó el Proyecto Educativo Institucional, el gobierno escolar, la educación rural, la educación no formal, la educación para las personas con necesidades educativas especiales, la perspectiva de género, la educación sexual y la educación para la democracia, la profesionalización de la labor docente, la participación de la sociedad civil en la orientación de las políticas, en fin, una Ley que, aunque no fue la Estatutaria que regulara el Derecho a la Educación, como se requería, si permitió encaminar la política pública en ese sentido.

⁹ Esto, como ya se había señalado en el punto anterior gracias a las acciones del magisterio organizado la participación de universidades, ONGs y otros actores sociales, quienes reclamaba para la sociedad civil el derecho a incidir en las políticas educativas.

y las juntas de educación (del orden Nacional, Departamental y Municipal), pasando por el gobierno escolar y el manual de convivencia, debían ocuparse justamente de eso, de definir qué enseñar, cómo enseñar y cómo regular su buen desempeño. De allí habría de salir un proyecto pedagógico nacional, con las especificidades regionales necesarias. Pero estos instrumentos han sido en la mayoría de los casos utilizados de manera dispersa por los políticos de turno quienes no atendieron la tarea gigante que se les había encomendado; esto en el mejor de los casos, porque en otras oportunidades se han utilizado expresamente para agenciar los modelos tecnocráticos de la educación, sin permitir un debate abierto y democrático que hiciera emerger el acumulado y la sabiduría pedagógica que poseen el magisterio, la academia y las comunidades educativas.

Los únicos intentos que se han hecho en ese sentido han sido los Planes Decenales, que están convocando al país a ser consecuentes con la Constitución del 91, esto es, a permitir que la Nación ejerza su derecho a la educación, lo cual implica que se dote de su propio proyecto político pedagógico. Se requiere voluntad política para garantizar los recursos y las garantías operacionales que permitan incidir eficazmente en las decisiones sobre política educativa que se toman en los gobiernos de las diferentes instancias territoriales.

Cuando la Constitución del 91 planteó que la responsabilidad de la educación es del Estado, de la sociedad y de la familia, se inscribió en la tendencia a democratizar la educación, no a propiciar el abandono de la responsabilidad del Estado frente a su financiación y administración. El debate es de alto significado político y no se puede eludir. La cuestión es, de nuevo: ¿quién define el contenido de lo que se enseña y quien la financia y administra?

Para poder darle salida a la tendencia democratizadora es necesario entonces legislar sobre el derecho a la educación, en primer lugar, y en segundo lugar desarrollar legalmente y en la práctica un concepto que está muy recortado en la ley 115, el de **comunidad educativa**. Quien debe definir el norte de la educación, en esta perspectiva democrática no puede ser la institución aislada; es decir, no bastan los Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Aun falta propiciar la conformación de comunidades educativas municipales y regionales con poder de decisión, altamente organizadas informadas y cualificadas, con capacidad de deliberar. Esta es una tarea urgente que se enmarca también en la vieja discusión que no resolvió la ley 715: descentralizar o desconcentrar. El panorama no es optimista, porque esta Ley abrió las puertas para que se modifiquen otras leyes y se introduzca el modelo tecnocrático de control donde todo el poder político lo tiene el ejecutivo. El desmonte progresivo del Ministerio de Educación busca reducirlo a una oficina (dependiente de Planeación Nacional, o quizás del Ministerio del Trabajo, como se ha propuesto en la Argentina) en la que se regula la calidad a través de las pruebas estándares de competencias para alumnos y maestros; lo demás lo entrega.

Los principales obstáculos han sido los modelos que, por la vía de las pruebas estándares de evaluación de competencias, está definiendo qué se debe enseñar

en las aulas. Las pruebas serían viables, siempre y cuando midieran lo que el proyecto político pedagógico de la Nación y de las regiones definieran, con toda la diversidad que esto supondría.

Sin embargo, se avizoran también iniciativas que buscan fortalecer la sociedad civil para que ejerzan su derecho a la educación definiendo su propio proyecto educativo. Son propuestas de carácter regional, municipal, o departamental que trascienden la débil y dispersa labor de las comunidades educativas organizadas en torno a cada institución. Muchas ONG's, organizaciones campesinas, indígenas, de negritudes, sindicales, acompañadas por algunas universidades, están en la práctica construyendo sus proyectos educativos y ejerciendo su derecho, el que la Constitución les había otorgado legalmente. Esto hace el panorama menos pesimista.¹⁰ La tarea ahora es insistir en una Ley Estatutaria que regule el derecho a la educación de acuerdo con el precepto constitucional.

El énfasis en lo pedagógico de estos movimientos, expresan lo que está en juego hoy en la discusión sobre el papel del Estado, de la sociedad y de la familia: Qué enseñar, cómo hacerlo y para qué.

1. La contra-reforma educativa

Comenzando el siglo XXI se produjo un giro en las políticas educativas, siguiendo un nuevo modelo que exigía poner la educación al servicio de la productividad económica. El mayor retroceso se produjo con la Ley 715 de 2001 donde se consolidó lo que ya Abel Rodríguez (2002) llamó la contrarreforma educativa. Además de los recortes presupuestales que se le hicieron a la educación, por cuenta del Sistema General de Transferencias que reemplazó el Situado Fiscal, y del recorte a la autonomía para la administración de la educación por parte de las entidades territoriales, se continuó con el proceso de racionalización que se venía implementando con la integración de sedes en una sola institución y la definición de un modelo de administración gerencial, tipo empresa, en cabeza del rector, quien quedó facultado con máximas potestades para vigilar y constreñir la labor docente.

Luego se produjo la expedición del nuevo Estatuto Docente, Decreto 1278 de 2002, un extraño experimento, único en el mundo, según el cual cualquier profesional puede ejercer la labor docente e ingresar al sistema público de educación en igualdad de condiciones que cualquier licenciado o normalista. Con esto se decretó el fin de la carrera docente y por tanto de su profesionalización. Además de ello se creó un sistema de vigilancia y control sobre los maestros que acabó también con su autonomía intelectual. Al dejar vigente el Estatuto Docente 2277 de 1979 para los maestros antiguos, se creó una odiosa diferenciación salarial y un régimen de estímulos y asenso en el escalafón discriminatorio que ha producido múltiples tensiones y un malestar que afecta la vida cotidiana de los colegios.

¹⁰ Para ilustrar algunas de las iniciativas que se mueven en esta dirección puede consultarse: Martínez, María Cristina (2008)

La autonomía curricular se vio gravemente afectada con la imposición de los estándares de competencias en las diferentes áreas del conocimiento que desde el mismo año 2002 se comenzaron a reglamentar y a condicionar como criterios para evaluar a los alumnos, pues las pruebas se regirían estrictamente por ellos. Desde el año 2003 se diseñó una política sostenida que ha venido acercando cada vez más el sistema educativo al mundo de la producción económica, entendiéndola como un factor determinante para aumentar la competitividad del aparato productivo, de manera casi exclusiva.

Según este modelo la educación debe formar un ciudadano competente para el mundo del trabajo, fundamentalmente, que cumpla con las exigencias que los economistas neoclásicos consideran necesarias para producir el capital humano que hará a las empresas competitivas en el mercado internacional. T. Schultz, G (1961), Becker (1983) y J. Mincer (1975), fueron los primeros en proponer una fórmula para hacer de la inversión en educación un asunto del individuo, en cuanto éste podría calcular el beneficio que le representaría en el mejoramiento de su nivel de vida, con lo cual de paso se aumentaría la productividad en el trabajo y así el crecimiento de las empresas y el desarrollo económico en su conjunto. De esta manera pasaría a ser un bien de consumo, lo que significa que se comportaría como cualquier bien en el mercado; su demanda dependería de una fórmula que relaciona el nivel de rentabilidad que produce y el costo de la oferta. Pero tratándose de una mercancía que se acumula en forma de capital humano se recomendó desde entonces tratar el gasto en educación como una inversión, con lo cual se le apostaba a que los Estados destinaran recursos para incrementar la escolaridad como una forma de aumentar la productividad económica. De allí se derivarían una serie de conclusiones que fueron influenciando las teorías económicas (que luego se afianzaron en las teorías sobre la sociedad del conocimiento y el capitalismo cognitivo) y sobre todo las políticas públicas. Según estos modelos la educación se convertía en un factor determinante para la acumulación de la riqueza, toda vez que aportaba un valor agregado en forma de conocimiento en la producción de mercancías.

Estas teorías orientaron a la Banca Mundial que desde las décadas del sesenta y setenta estaban promoviendo la inversión en educación como un asunto económico, pero se tradujo en políticas públicas con la declaración de Jomtiem (UNESCO: 1990) cuando se creó el concepto de Necesidades Básicas de Aprendizaje. Allí la UNESCO y el Banco Mundial se comprometieron a impulsar estas políticas que partían del principio de que el Estado debía constituirse en una malla (con sus programas focalizados en los mas pobres) que permitiera recibir a quienes por estar debajo de la línea de pobreza, no pudieran invertir en su formación, de manera que se les crearan las condiciones de salud y educación para que ingresaran al mercado de trabajo y por lo tanto al circuito de la producción y consumo, condición necesaria para la dinamización del mercado. Así la educación, la salud y el trabajo se convirtieron en un asunto a ser atendido por el Estado como parte de la llamada Protección Social. La inversión que se haría debía estar desde ahora focalizada en quienes definitivamente no tenían cómo, por sus propios

medios, acceder a estos servicios fundamentales para la acumulación del capital humano necesario para el desarrollo del sector productivo. Al reducir la responsabilidad del Estado a minimizar el riesgo de que los más pobres se quedaran por fuera del sistema productivo, se dejó sentado que el servicio educativo lo podían prestar los particulares y que se cobraría para que los que tuvieran, lo pagaran, y los que no, tendrían subsidio de los recursos públicos. Aquí es, como veremos, donde se transformó la vieja idea de que la Educación era un deber del ciudadano, y el Estado era el responsable de la escolarización plena, como se entendía en el marco de las políticas que durante casi doscientos años acompañaron la acción de los gobiernos republicanos, incluyendo las dictaduras militares. El modelo del llamado Estado Docente comenzó a entrar en crisis allí, no solo por la emergencia de los postulados economicistas que se generalizaron, sino por la aparición de múltiples agencias educativas que se escaparon al control del Estado y de sus posibilidades financieras.¹¹

En América Latina el Consejo Económico para América Latina (CEPAL) hizo una lectura de lo que había sucedido con la llamada década perdida para el Desarrollo (años ochenta) y en una postura autocrítica replanteó todo lo que habían formulado como políticas económicas y sociales durante los años sesenta y setenta, basadas en el principio de *sustitución de importaciones* que promovía la intervención del Estado como factor determinante para fomentar la industria nacional, a nivel urbano y rural (en el campo se llamó *la revolución verde* que conllevó la incorporación de tecnología para la producción agropecuaria). Siguiendo de cerca los planteamientos de los economistas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y los resultados visibles en los cambios sustantivos de las economías de los países del sudeste asiático, la CEPAL estructuró una política llamada Transformación Productiva con Equidad, que gran parte de los países de la región siguió; en ella indicó claramente el camino a seguir para convertir la educación y el conocimiento en el eje de la estrategia¹². De esta manera se inició un camino más o menos sostenido, según las particularidades de cada país,¹³ hacia la reconversión del sistema educativo en un sector que pasaría a hacer parte de los sistemas de protección social, de formación de capital humano y de la ciencia, tecnología e innovación.

En el concierto de América Latina el caso colombiano fue sui géneris, pues los acontecimientos políticos de los años ochenta habían llevado a buscar un gran acuerdo nacional por la paz que llevó a la Constitución del 91, donde el énfasis estuvo puesto en el desarrollo de los Derechos fundamentales de la persona humana y la responsabilidad que el Estado tenía en tanto Estado Social de Derecho. Los desarrollos del Movimiento Pedagógico incidieron en la formulación de la Ley

¹¹ Este planteamiento lo hicimos en otro trabajo relacionado con el fenómeno de los medios de comunicación. Ver: Alvarez (2003).

¹² Los documentos se encuentran disponibles en la página Web de la CEPAL: “Transformación productiva con equidad” (1990) y “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad” (1992)

¹³ Ver: CETERA (2005), Feldfeber, Nyriam, Fernanda Saforcada (2005); Organización de Estados Iberoamericanos (2000).

115 en los términos que ya se planteó y retrasaron la implementación de algunas de estas políticas, pero como ya se señaló también, muy pronto se inició una contra reforma que aun hoy se debate.

Para el año 2003 la Relatora especial para el Derecho a la Educación de las Naciones Unidas visitó el país y entregó un informe muy crítico sobre la situación de la educación en Colombia.¹⁴ En él se le reclamó al Plan de Desarrollo del gobierno de Alvaro Uribe por no mencionar el derecho a la educación, ni contemplar ninguna estrategia para ampliar la educación gratuita, ni reducir los costos educativos:

Al contrario, se utiliza el principio de cofinanciación por parte de las familias y los alumnos, con la consecuente descarga de las obligaciones del Estado en derechos humanos sobre los particulares. La imposición de una tasa de Impuesto de Valor Agregado (IVA) al costo de las matrículas educativas demuestra el concepto de compraventa de la educación. (pg 7)

Plantea que la educación en Colombia es clasista por estar dividida en estratos socioeconómicos, lo cual genera una fragmentación producida por el pago de la educación.

Este modelo educativo es un mecanismo reproductor tanto de la pobreza como la inequidad, porque reproduce la estratificación económica y social. Una educación fragmentada reproduce una sociedad fragmentada (pg. 8)

La política educativa la comparó con la que aplicó Margaret Thatcher en Inglaterra durante los años ochenta por hacer énfasis en la relación entre educación y producción económica, la delegación de la prestación del servicio a empresas educativas privadas, la asignación de recursos por resultados y los subsidios para que alumnos pobres se matriculen en colegios privados. Consideró que en Colombia había dos sistemas educativos: uno pobre para pobre y otro privado para los ricos. Tomando datos del Banco Mundial, condenó el hecho de que Colombia fuera el único país de la región donde la educación primaria no era gratuita. Y señaló que:

(...) las políticas educativas del Gobierno debilitan el derecho a la educación por la falta de la garantía de la educación pública gratuita para la niñez en edad de escolarización obligatoria, por lo menos. La Relatora Especial estima importante destacar, como lo hace en cada informe anual, la diferencia entre la educación como mercancía y la educación como derecho humano. La ampliación de la compraventa de la educación puede mejorar las estadísticas educativas, pero si el acceso depende del pago, no existe como un derecho humano. Los cambios recientes hacia la privatización arriesgan la educación como bien público y la escolarización como servicio público. (pg 6)

Este informe confirmó la preocupación que durante años se venía expresado en múltiples foros críticos, académicos y políticos, donde se denunciaba la deuda que

¹⁴ Tomasevsky (2004)

tenían las políticas públicas con los acuerdos sociales logrados en 1991 y en 1994 con la Ley 115. No era nuevo lo que se decía en este informe, pero sí sirvió para darle la razón a quienes desde diferentes perspectivas presionaban para que con base en lo consagrado en la Constitución y sus leyes reglamentarias de los años subsiguientes, se dieran pasos ciertos desde el Estado para acabar con la odiosa inequidad que significaba la creciente expansión de la educación privada en detrimento de la educación pública y el atraso significativo que teníamos en relación con la cualificación académica de la oferta en la educación básica.

En vez de acoger las exigencias de muchas organizaciones y de las Naciones Unidas, el gobierno afinó el modelo en la perspectiva mercantilista que venía en marcha. Así lo señaló también el informe de la Procuraduría General de la Nación (2006) :

Este balance reconoce la existencia de algunos logros educativos en el país, alcanzados con fundamento en el impulso dado al sector a partir de la Constitución de 1991, y hace explícito que el crecimiento de los indicadores fue continuo hasta el año 1999. Luego se presenta una caída que sólo en 2004 recupera parcialmente un indicador (asistencia escolar), sin que ello signifique que se hayan producido grandes cambios en los déficits encontrados, ni se vislumbren transformaciones sustanciales, de continuar con las mismas políticas y procedimientos de planeación y gestión del sector educativo.

El difícil y lento avance que muestran los indicadores, cuando lo hay, es señal de precariedad en la progresividad del derecho a la educación, tanto por el gran déficit que persiste, como por la desesperanza que genera en la población que sistemáticamente ha sido estimulada para entregar a ella las aspiraciones de reivindicación personal, social, cultural y económica. La negación de las expectativas puede entenderse como factor de regresividad, al alejar a la gente cada vez más del goce efectivo del derecho pleno a una educación de calidad. Pg. 18

Pero el modelo ha seguido afinándose. En la Ley de ciencia, tecnología e innovación (1286) de 2009, se formalizó lo que venía proponiendo COLCIENCIAS desde hacía varios años: la vinculación de los recursos destinados a la investigación al sector productivo. Pero no sólo se hizo explícito y se convirtió dicha tendencia en una ley de la república, sino que se cerraron las puertas para cualquier otro destino. Desde entonces la producción de conocimiento será única y exclusivamente un asunto del aparato productivo, su razón de ser quedó amarrada por ley a la incorporación de dicho conocimiento a las mercancías para producir con él el valor agregado que las haría competitivas en el mercado. Eso es lo que se entiende ahora por tecnología e innovación. Se insistirá en ello desde el primer artículo cuando plantea el objetivo general de la nueva ley:

Artículo 1. Objetivo general. El objetivo general de la presente ley es fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y a Colciencias para lograr un modelo productivo sustentado en la ciencia, la tecnología y la innovación, para darle valor agregado a los productos y servicios de nuestra economía y propiciar el desarrollo productivo y una nueva industria nacional.

Luego lo ratifica en la lista de propósitos:

Artículo 3. Propósitos:

1. Incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad del país para dar valor agregado a los productos y servicios de origen nacional y elevar el bienestar de la población en todas sus dimensiones.
2. Incorporar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación a los procesos productivos, para incrementar la productividad y la competitividad que requiere el aparato productivo nacional.
3. Establecer los mecanismos para promover la transformación y modernización del aparato productivo nacional, estimulando la re-conversión industrial, basada en la creación de empresas con alto contenido tecnológico y dando prioridad a la oferta nacional de innovación.

La vinculación de la actividad científica de manera exclusiva al aparato productivo, hizo que la educación de las nuevas generaciones se orientara en la misma dirección. Lo que ha sucedido en las últimas dos décadas en relación con la política educativa es que se alinearon los diferentes sectores a través de decretos, resoluciones y medidas de orden gubernamental con los propósitos señalados. Este fenómeno ha conducido a hablar, en los documentos de política, de la creación de sistemas y subsistemas para garantizar tal alineación.

El Ministerio de Educación, un día antes de concluir el mandato del presidente Uribe, logró la expedición de un CONPES (3674) del 19 de julio de 2010 en el que se creó el Sistema de Formación de Capital Humano y se inscribió la educación Básica y media en él. Los objetivos de la política que allí se trazó muestran la manera como se fue redondeando y ajustando todo en función de los intereses del aparato productivo:

Objetivos de la política:

- .- Fortalecer la pertinencia del Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH), definiendo los arreglos institucionales que permitan mejorar los procesos de interacción de este Sistema con el sector productivo (...)
 - .- Diseñar e implementar herramientas que permitan el reconocimiento y certificación de las competencias, habilidades y conocimientos del capital humano con el fin de dar al sector productivo las señales que necesita para definir sus necesidades ocupacionales, se potencien la articulación al interior de todo el sector de formación, a favor de una política de valoración de conocimientos, aprendizajes y experiencias que fomenten la acumulación de capital humano en la población colombiana. Además centrar las bases para establecer una política de aprendizaje permanente de la población
 - .- Fortalecer los sistemas de calidad del sector formación (Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – SACES-, Sistema de Calidad de la Educación Básica y Media y Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo – SCAFT-) y promover la articulación de los mismos con el fin de consolidar un Sistema de Calidad de la Formación de Capital Humano.
- Estos lineamientos de política se enmarcan, entre otros, en las propuestas desarrolladas en la Política Nacional de Competitividad (CONPES 3527), de la misma

forma que pretenden ser coherentes con el proceso de implementación de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CONPES 3582).

La tarea está en marcha, pero aun no está terminada; el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) se comprometió con la continuación de la política. En su Plan de Desarrollo encontramos que el capítulo sobre educación se llama: Formación de capital humano, y en él plantea:

3. Formación de capital humano

Es indudable que la prosperidad democrática y “una sola Colombia” requieren de una educación fortalecida, de calidad y con pertinencia, de una educación concebida desde la primera infancia hasta la educación superior y la de adultos. Por lo tanto, una formación de capital humano que contribuye al fortalecimiento de la democracia con ciudadanas y ciudadanos cívicos y tolerantes que apunte al desarrollo continuo de sus competencias básicas y las laborales y que articule el sector educativo con el sector productivo, permitirá a la población ser más competente y competitiva para alcanzar los objetivos de cerrar las brechas e impulsar el desarrollo nacional.

De esta manera, la educación entendida como formación de capital humano permite sostener la capacidad competitiva y resulta fundamental para reducir la pobreza, las desigualdades sociales y mejorar las condiciones de vida de la población, brindándole capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y la obtención de mejores empleos. En este sentido, el Sistema de Protección Social, contempla el Sistema de Formación de Capital Humano como uno de sus pilares mediante el sistema de educación formal y el sistema nacional de formación para el trabajo (SNFT). Éste involucra la educación para el trabajo y el desarrollo humano y todos los componentes de la educación media y superior que forman competencias laborales.

En educación superior, se gestionarán nuevos recursos que permitan el logro de las metas propuestas y una mayor expansión del sector, para lo cual se requiere: (1) promover desarrollos normativos que permitan nuevas fuentes de recursos vinculando a la nación, las entidades territoriales y al sector productivo, y que reconozcan la complejidad y diversidad del sector; (2) incrementar los recursos dirigidos a otorgar nuevos créditos y subsidios a estudiantes de bajos recursos, fortaleciendo de esta manera al ICETEX y su capacidad de oferta de créditos; (3) fomentar la participación del sector privado, cajas de compensación y cooperativas en proyectos que consoliden la oferta de educación superior.

Como se ve, no solo se sostiene la política, sino que se afina, haciendo más eficiente la articulación en torno al Sistema de Protección Social, y comprometiendo la educación superior, lo cual supondría hacerle ajustes a la Ley 30 de 1992. El proyecto de reforma que el gobierno radicó en el congreso el mes de octubre de 2011 ponía a las universidades públicas y privadas a trabajar en función de los sistemas de protección social, de formación de capital humano y de formación para el trabajo. El intento resultó fallido, por la respuesta contundente que tuvo de parte de la sociedad civil, esta vez representada en el movimiento estudiantil y universitario.

Hasta acá hemos visto cómo la comprensión de lo que significa el Derecho a la Educación es diferente según sea leído como un asunto de los Derechos Humanos, o como un asunto del desarrollo económico. A lo largo de los últimos veinte años las políticas educativas se han movido en dicha tensión, concluyendo la segunda década del siglo XXI con la balanza inclinada hacia la segunda acepción. Pero habíamos dicho que había una segunda transformación producida con la Constitución del 91, relacionada con los agentes responsables de la educación. Las luchas estudiantiles de los últimos tiempos ponen en evidencia una segunda tensión característica de esta época.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Gallego, Alejandro (2003): *Los medios de comunicación y la sociedad educadora. ¿Ya no es necesaria la escuela?*. Editorial Magisterio, Grupo de Historia de las Prácticas Pedagógicas, Bogotá.

Becker, G. (1983) *El capital humano*. Ed. Alianza, Madrid.

CETERA – CNTE – Colegio de profesores – AFUTU – FENAPES – LPP (2005): *Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico*. CLACSO libros, Buenos Aires, 462 pgs.

Feldfeber, Nyriam, Fernanda Saforcada (2005): *La educación en las Cumbres de las Américas. Un análisis crítico de las políticas educativas de la última década*. Miño y Dávila. Laboratorio de Políticas Públicas. Buenos Aires, 228.pgs.

Foucault, Michel. (2006): Seguridad, Territorio, Población. Curso en el Collège de France (1977-1978). Primera edición. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.484 p.

Lerma Carreño, Carlos Alberto (2007) *El derecho a la educación en Colombia* - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, Bogotá.109 p.

Ley de ciencia, tecnología e innovación (1286) (2009). Congreso de la República de Colombia. Bogotá, Diario oficial 47.241. 28 pgs.

Martínez Boom, Alberto (2004): *De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización en América Latina*. Anthropos – Convenio Andrés Bello. Bogotá. 459 p.

Martínez, Maria Cristina (2008): *Redes pedagógicas la constitución de la maestro como sujeto público*. Bogotá, Editorial Magisterio, 388 p.

Mejía, Marco Raúl (2006): *Educación(es) en la(s) globalización(es). Entre el pensamiento único y la nueva crítica*. Ediciones desde abajo. Bogotá, 332 pgs.

- Mincer, J. (1974): *Schooling, experience, and Earning*. New York: Columbia University Press.
- Narodowski, M (1999): *Después de clase. Desencantos y desafíos de la escuela actual*. Novedades educativas, Buenos Aires. 109 pg.
- UNESCO (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo, Publicación de las Naciones Unidas
- UNESCO (1990): *Declaración Mundial sobre educación para todos*. ¹^{SEP} Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Jomtiem, Tailandia, 5 al 9 de marzo
- UNESCO (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, agosto, Publicación de las Naciones Unidas. 269 p.
- Organización de Estados Iberoamericanos (2000): *¿Equidad en la educación?* Revista Iberoamericana de Educación. Número 23. Mayo – Agosto. Madrid, OEI.
- Organización de Estados Iberoamericanos (2001): *Sociedad Educadora*. Revista Iberoamericana de Educación. Número 26. Mayo – Agosto. Madrid, OEI.
- Organización de Estados Iberoamericanos (2008): *Políticas de educación en tiempos de globalización*. Revista Iberoamericana de Educación. Número 48. Septiembre - Diciembre. Madrid, OEI.
- Popkewitz, Thomas.S. (1994): *Sociología política de las reformas educativas*. Morata, Fundación Paideia. Madrid, 295 pgs.
- Procuraduría General de la Nación (2006): *El derecho a la educación: La educación en la perspectiva de los derechos humanos*, Bogotá. (PGN), 200 p.
- Rodriguez Céspedes, Abel (2002): *La educación después de la Constitución del 91, de la reforma a la contrarreforma*. Cooperativa Editorial Magisterio. Corporación Tercer Milenio, Bogotá. 293 p.
- Schultz, Th. (1961): *Inversión en capital humano*. En: *Economía de la Educación: Textos escogidos*. Blaug, M. (comp.) 1968. Ed. Tecnos, Madrid.
- Suárez, Hernán (compilador) (2002): *Veinte años del Movimiento Pedagógico. 1982-2002. Entre mitos y realidades*. Cooperativa Editorial Magisterio. Corporación Tercer Milenio, Bogotá. 318 p.

Tomasevski, Katarina (2004): *Los derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a la educación en Colombia*, Edición Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Bogotá.

Zuluaga Olga Lucía y Gabriela Ossembach (compiladoras) (2004). *Génesis y desarrollo de los sistemas educativos Iberoamericanos, siglo XIX - Modernización de los Sistemas Educativos Iberoamericanos, siglo XX*, Universidad de los Andes, Universidad del Valle, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad de Antioquia, Colciencias, Bogotá. Dos tomos.

