

Cuatro propuestas para el Plan Decenal de Educación¹

Abel Rodríguez Céspedes

I. Introducción

Este documento se divide en dos partes. En la primera se analizan cuatro importantes deficiencias del sistema educativo: 1) la falta de continuidad entre niveles, 2) la debilidad de las instituciones escolares, 3) la dualidad del sistema educativo, y 4) la deficiente cobertura del mismo. En la segunda parte se enuncian algunas propuestas para reestructurar el sistema educativo y se desarrollan los mecanismos más adecuados para su implementación.

II. Cuatro deficiencias del sistema educativo

A. La falta de continuidad entre niveles

La noción de sistema nos remite a una estructura o conjunto complejo en el que todos sus componentes están acoplados, funcionan

armónicamente y contribuyen al logro de unos propósitos determinados. En este sentido, cuando se habla de sistema educativo se hace referencia a un conjunto integrado y ordenado de tipos, niveles, ciclos y modalidades de educación, ofrecidos por unas instituciones escolares para asegurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y el desarrollo intelectual, afectivo y psicomotor del individuo. Sin embargo, en el caso colombiano, amén de que no existe un sistema único de educación, sino dos, uno estatal y otro privado, la organización por niveles antes que integrar el sistema lo fractura y antes que garantizar la continuidad del proceso educativo la bloquea.

El problema planteado se presenta, entre otras razones, por el excesivo número de niveles que conforman el sistema y por la inorganicidad del mismo. El exceso de niveles, aún después de expedida la Ley General de

¹ Estas propuestas fueron presentadas como un aporte al Plan Decenal de Educación y hacen parte del trabajo realizado por el autor para el proyecto "La Educación Un Propósito Nacional", que auspician la Corporación Tercer Milenio, Viva la Ciudadanía, la Fundación Social, la Fundación Restrepo Barco y la Fundación FES.

Educación de 1994, aparte de que facilita la desarticulación, se presta para la elitización de los niveles medio y superior. La inorganicidad se traduce en la falta de articulación o de continuidad entre un nivel y otro y en la atomización o dispersión institucional.

La desarticulación o falta de continuidad entre niveles afecta especialmente el paso entre la Primaria y la Secundaria y entre la Media y la Superior. Esta desarticulación ha propiciado que los distintos niveles se conviertan en niveles terminales cuando en realidad no tienen dicho carácter, y que se genere una distribución social inequitativa e injusta de los diferentes niveles educativos. La Primaria es el nivel educativo al que tienen posibilidad de acceso los pobres, es decir, la mayoría de los colombianos; en este sentido, bien puede definirse como el nivel popular del sistema educativo. Siendo así, al cursar el Grado Quinto termina para este grupo de la población su paso por la organización escolar regular. La Educación Secundaria y Media, o Bachillerato, es el nivel escolar al que pueden acceder las clases medias y altas, y algunas franjas urbanas de las clases populares. La Educación Superior, por su parte, es el nivel más elitista del sistema educativo, pues dada su escasa cobertura, está reservado únicamente para aquellos ubicados de la clase media hacia arriba, y en un pequeño porcentaje para integrantes de la capa media baja.

La separación institucional entre la escuela y el colegio, instituciones encargadas de impartir la Enseñanza Primaria y Secundaria respectivamente, ha imposibilitado la implantación de la Educación Básica, medida que el país ha querido implementar desde

hace cerca de tres lustros. Así mismo, esto ha impedido superar las altas tasas de deserción y repitencia que se presentan en el paso de un nivel a otro. Y lo que es más grave, no ha permitido llevar a cabo la necesaria e indispensable unificación de la visión del conocimiento en los dos niveles.

Las pocas reformas introducidas a la estructura del sistema educativo en las últimas décadas no han logrado resolver el problema planteado. A pesar de que desde 1976, mediante el Decreto 088, se estableció la Educación Básica de nueve años, esta no funciona en la realidad; los dos ciclos que la conforman, la Primaria y la Secundaria, siguen desarrollándose sin continuidad comprobada en dos instituciones bien diferentes: la escuela y el colegio, nombres sinónimos de niveles y procesos bien diferenciados social y pedagógicamente. Como ya se anotó atrás, los alumnos pertenecen a clases sociales disímiles. Los mismos maestros provienen en su mayoría de instituciones con tradición y nivel académico nada similares: la escuela normal y las facultades de educación.

Salvo excepciones que el sistema no ha sabido estimular ni promocionar, la escuela primaria se concibe y funciona como una organización simple, sin identidad institucional, carente de pensamiento y de modelo pedagógico y sin vocación cultural. En la mayoría de los casos carece de espacios adecuados y suficientes, de dotación pedagógica, recursos administrativos y capacidad de gestión. El colegio, no obstante sus precariedades, es otro tipo de institución; dispone de algunas condiciones y saberes que le dan una mayor potencialidad y cierta supremacía

sobre la escuela. Si no fuera por las dificultades académicas que deben sortear los niños, el paso de la escuela al colegio significaría para muchos de ellos una verdadera liberación.

El nivel pre-escolar, que también fue institucionalizado en 1976, mediante el mismo Decreto, continúa funcionando lejos de la escuela, sin ninguna comunicación con ésta, en pequeños locales que muy poco se asemejan a un centro educativo. En el sector privado, que es donde funciona el 57% de la matrícula (dato de 1993), se le asimila con la educación infantil; y en el sector estatal se confunde con la guardería de niños. De ahí que lo que el Estado ofrece como educación infantil sean los servicios prestados por los centros infantiles y hogares comunitarios que atiende el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Como lo precisa el Profesor Pinilla, la Educación Secundaria carece de identidad; no cuenta con estructura orgánica definida; en el plano administrativo se rige por las formas de organización del Bachillerato y curricularmente no ha logrado configurarse como Educación Básica; los métodos de enseñanza son los mismos de la Media; estadísticamente tampoco se diferencia de aquella. Todas estas características hacen que la Educación Secundaria no pueda definirse como un ciclo o nivel de educación diferente a la media y mucho menos que se le pueda asociar a la primaria. El paso de la Primaria a la Secundaria suele ser demasiado brusco e implica grandes tensiones para los estudiantes. El

paso del Quinto al Sexto grado suele implicar para el joven un cambio de institución y en ocasiones de medio geográfico, si se tiene en cuenta que en las zonas rurales y pequeñas poblaciones no existe colegio de bachillerato. Implica, así mismo, un cambio de visión del conocimiento, al pasar de uno global y unificado en la primaria, a uno más analítico, centrado en la distinción de áreas y disciplinas, en la secundaria. Se modifican, igualmente, las relaciones personales de los alumnos: otros compañeros, otros maestros, en este último caso, ya no de curso sino de asignatura, con lo cual la relación alumno maestro se vuelve más impersonal².

La Educación Media sigue siendo un nivel de enseñanza indeterminado, que no ha logrado definir sus objetivos; más que un nivel característico del sistema educativo actual, parece una prolongación de la llamada Básica Secundaria. No obstante los esfuerzos por darle una orientación vocacional y técnica, sigue siendo fundamentalmente académica, sin mayor relación con el mundo del trabajo y la cultura técnica. La estrategia de la diversificación puesta en marcha desde finales de los setenta ofrece un resultado nada alentador, porque "se redujo a la organización de diversas modalidades vocacionales, generalmente de carácter práctico y aplicado, que no constituyen una verdadera alternativa -ni educativa ni de estatus social- a la modalidad académica predominante"³. Salvo algunos casos excepcionales que han resultado supremamente costosos, los resultados del man-

² Pinilla (1990).

³ Gómez (1994).

tenimiento de la desueta dicotomía entre educación académica y educación técnica son francamente pobres. En cambio, sí ha afectado sensiblemente la formación técnica, tan indispensable para el desarrollo del país, la cual continúa siendo considerada como una educación de segunda clase. Por el carácter excluyente del bachillerato y el poco reconocimiento social que tiene la formación laboral, a los sectores que tienen acceso a él no les gusta que sus hijos se preparen para ser obreros calificados o simples técnicos. Por esta razón, el Bachillerato Académico continúa acentuando su preeminencia sobre los bachilleratos técnicos. Tanto es así que mientras en 1954 representaba el 61.9% de la matrícula, en 1990 alcanzó el 78.4%. Entre tanto, la modalidad técnica industrial apenas representaba el 3.4%, la pedagógica el 3.5%, la agropecuaria el 2.6% y la comercial el 12%.

El fracaso de los esfuerzos por darle una orientación técnica a la Enseñanza Secundaria y Media se debe, entre otras razones, a la confusión imperante entre formación de cultura técnica o formación para el trabajo, y formación ocupacional o formación para el empleo. No obstante que el país, no se sabe si por convicción o por conveniencia, separó desde 1957 la formación para la ocupación de la formación regular, al asignarle la primera al SENA, todas las políticas y medidas introducidas para restarle fuerza al carácter academicista de la educación secundaria y media siempre terminaron favoreciendo la formación ocupacional más que la formación propiamente técnica. De ahí que la diversificación nunca llegó a constituirse en un alternativa académica para las capas que tienen acceso al bachillerato, pues estas no

tienen interés en que sus jóvenes se capaciten para el desempeño de un oficio sino de una profesión, para lo cual el acceso a la universidad resulta indispensable.

También ha contribuido a restarle prestigio social a la Educación Técnica, la discriminación institucional que contra ella se presenta en la Educación Superior. Mientras la categoría de universidad se reserva para las carreras liberales o académicas, las instituciones que imparten las técnicas y tecnológicas tienen que contentarse con el nombre de institutos y cuando más de instituciones universitarias, categorías jurídicas diferentes a universidad.

Aunque la desarticulación entre la primaria y la secundaria conlleva a desarticulaciones en materia de objetivos, áreas de estudio y modos de evaluación, estas no se resuelven, como se ha intentado, solamente mediante integración curricular: el problema es ante todo un asunto de integración y proyecto institucional. Una prueba fehaciente de ello se puede apreciar en los establecimientos privados, que ofrecen desde el Pre-escolar hasta el grado Once. En la mayoría de ellos sí opera una integración más real de los niveles educativos. La diferencia entre un nivel y otro es formal, no institucional ni pedagógica. Por lo demás, salvo contadas excepciones, en estos planteles no se aplica la diversificación; allí se imparte una educación general, que prepara tanto para el ingreso a la universidad como para el trabajo. De ahí su mejor calidad.

Además del excesivo número de niveles y de la atomización institucional del sistema, se

presenta el problema de la incomunicación, prácticamente absoluta entre un nivel y otro. Son muy escasas las oportunidades en que los profesores de Quinto y Sexto grado se reúnen para intercambiar experiencias y opiniones sobre su quehacer pedagógico. Situación similar ocurre entre directivos y profesores de la educación media y superior. Con razón el Profesor Sergio Fajardo propone "bombardear el sistema de instancias de interacción"⁴.

B. La debilidad de las instituciones escolares

Sin contar las de educación superior, en 1993 funcionaron en el país 61.091 instituciones educativas, de las cuales 47.908 (el 78.4%) eran estatales y 13.183 (el 21.6%) privadas. Si se tiene en cuenta que en el mismo año la matrícula escolar, excluyendo la superior, alcanzó la cifra de 7.901.219 alumnos, el pro-

medio de estudiantes por institución apenas llegó a ser de 129.3. En el nivel de primaria del sector estatal dicha relación no alcanza a 100.

Por niveles educativos, la distribución de los establecimientos por sectores y la proporción alumno establecimiento (A/E) fue como se indica en el cuadro 1.

Como puede apreciarse, la atomización afecta principalmente a los niveles inferiores y al sector estatal; dentro de este último de manera especial a la educación primaria, en donde por cada colegio existen más de once escuelas.

En una atomización tan pronunciada resulta imposible encontrar una institución escolar fuerte y con espíritu de renovación. En efecto, fuera de la dispersión tenemos el grave problema de la debilidad de las instituciones, la cual se manifiesta en una organi-

Cuadro 1
DISTRIBUCION DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS POR SECTORES

Años	Preescolar		Primaria		Secundaria	
	Número de instituciones	A/E	Número de instituciones	A/E	Número de instituciones	A/E
1965	2.4	-	3.9	-	3.9	-
1970	-	-	-	-	-	-
1975	4.7	-	6.5	-	6.5	-
1980	8.7	-	12.4	-	12.4	-
1985	10.8	-	8.2	-	11.3	-
1990	14.0	-	10.5	-	14.0	-
1995	21.9	19.7	16.6	16.5	22.3	19.5

Fuente: Cálculos del autor.

⁴ Fajardo (1994).

zación académica y administrativa, una capacidad de gestión y una infraestructura física y operativa, especialmente de las estatales y privadas populares, verdaderamente precarias. La inmensa mayoría de los establecimientos carece de ideario, de pensamiento y de modelo pedagógico, es decir, de proyecto educativo institucional; de manual de convivencia; de gobierno democrático; de recursos administrativos, de presupuesto e instrumentos de planeación y evaluación; y de organizaciones representativas de los padres de familia, de los alumnos y de los maestros.

La experimentación y la innovación pedagógicas son prácticamente inexistentes. Las actividades de extensión cultural o extraescolares son cada vez más escasas, lo cual explica el desarraigo de la escuela con respecto a la comunidad. Su capacidad instalada y su dotación es supremamente pobre. En fin, muchos centros educativos no son más que unos salones, la mayoría de las veces destartalados, donde unos maestros van a dictar unas clases y unos niños van a recibirlas.

La planeación, que solamente se realiza en las dos primeras semanas del año lectivo, se reduce a la distribución de cursos o de carga académica, a la elaboración del horario de clase y de un plan de aula, que muchos maestros no vuelven ni siquiera a revisar. La evaluación, por su parte, se limita a unas pocas actividades más mecánicas que analíticas, consistentes en una autoevaluación de los maestros y de la institución.

La organización administrativa se reduce a un director, en no pocos casos sin oficina y con frecuencia sin recursos e instrumentos para el cumplimiento de su labor.

En materia de organización estamental, a veces se integra una directiva de los padres de familia, cuyo papel no va más allá de bendecir o realizar actividades de recolección de fondos para la atención de las necesidades más apremiantes del plantel.

En las condiciones descritas, seguramente en forma demasiado cruda, es completamente imposible cumplir una labor educativa eficiente y de buena calidad.

Con respecto a la organización institucional de la educación, habría que registrar que todas las reformas realizadas en las últimas décadas se han ocupado indistintamente del fortalecimiento del Ministerio y las secretarías del ramo. Hasta el nivel zonal y local ha llegado el afán reformador. Recuérdese el famoso y costoso programa de distritalización y nuclearización llamado Mapa Educativo, del cual el país no conoce una evaluación de sus resultados. La única institución que ha estado completamente ausente de tales reformas ha sido la institución escolar. Por ello, el estado de precariedad en que se encuentra.

Por fortuna, el panorama descrito comienza a cambiar. En este campo, la Ley General de Educación también contiene avances significativos. La obligatoriedad del Proyecto Educativo Institucional (Art. 73), el otorgamiento de una relativa autonomía para definir su plan de estudios (Art. 77), la introducción del manual de convivencia (Art. 87), la entrega al Ministerio de facultades para fijar a las instituciones escolares requisitos mínimos de infraestructura, pedagogía, financiación y dirección (Art. 138), la exigencia de biblioteca

e infraestructura cultural y deportiva (Art. 141), la creación del Gobierno Escolar con autoridades unipersonales y colegiadas - Director, Consejo Directivo y Consejo Académico- (Art. 142), son medidas que le transfieren un importante grado de autonomía a los centros educativos y que están llamadas a jugar un destacado papel en la transformación de la institución escolar.

Sin embargo, estas importantes medidas pueden resultar ineficaces si no se supera la atomización institucional del sistema y se fortalece en todos los ámbitos la institución educativa. En estos dos aspectos la Ley General es bastante pobre. En cuanto al primero, si bien es cierto que en el Artículo 138 se estipula que "los establecimientos educativos por niveles deben contar con la infraestructura administrativa y soportes de la actividad pedagógica para ofrecer al menos un grado de pre-escolar y los nueve grados de educación básica", la reglamentación expedida (Decreto 1860 de 1994) no asegura la solución del problema. En dicho Decreto se establece que los establecimientos que sólo ofrezcan enseñanza básica en el ciclo de primaria, incluirán progresivamente, grado por grado, el ciclo de secundaria, de tal manera que sus alumnos puedan cursar la totalidad de la educación básica sin necesidad de interrumpir la secuencia ni ser sometidos a nuevas admisiones. El establecimiento educativo podrá realizar esta ampliación directamente o también por convenio con otro establecimiento localizado en la misma vecindad.

El procedimiento de la ampliación directa ofrece varios problemas que bien vale la pena analizar. En primer lugar, no asegura en el

corto plazo el establecimiento efectivo y real de la institución de educación básica ni su calidad; lo primero, porque la gran mayoría de las escuelas no dispone de condiciones para ampliar su infraestructura física ni su planta de personal; y lo segundo, porque no es dable esperar que una institución de nivel inferior pueda, desde el punto de vista del saber, impartir una educación de nivel superior.

El otro procedimiento, el del convenio, puede convertirse en un formalismo únicamente útil para asegurar el paso de los niños de quinto a sexto, que desvirtúa por completo el espíritu de la reforma. En tal caso, la educación básica seguiría siendo lo mismo que es hoy con la variable ya señalada.

C. La dualidad del sistema educativo

Al abordar el estudio de la organización educativa nacional el primer problema que se advierte es la convivencia de dos sistemas educativos bien diferenciados el uno del otro. Esta situación se presenta a pesar de que desde el nacimiento institucional de la República, la educación fue asumida como una función pública. De ahí que el carácter público de la educación se haya considerado en las constituciones del período independentista y se haya mantenido en todas las expedidas durante el siglo pasado, incluso en la de 1886, que no obstante haberle conferido a la Iglesia Católica la tutela espiritual y moral de la educación, la continuó considerando pública⁵.

Si desde los comienzos de la República la educación ha sido considerada como una

función pública, fue para distinguirla de la impartida por la familia (que sí es esencialmente privada), someterla a la regulación e inspección del Estado, asegurar que ella se realizara conforme a un proyecto educativo nacional y garantizar la participación de la sociedad civil en su orientación y administración. No obstante esta vieja prescripción constitucional, ratificada por la reforma constitucional de 1936 y por la Carta del 91, en Colombia funciona en la realidad un sistema dual de educación, o lo que es lo mismo, dos sistemas educativos paralelos bien diferenciados: uno estatal y otro privado. Este es un hecho que desafortunadamente ha ganado reconocimiento social, cultural e institucional; tanto en el lenguaje popular como en el gubernamental se habla de educación privada y de educación pública; en este último se usan los vocablos oficial y no oficial.

A esta situación se llegó por dos razones: en primer lugar, por la ausencia de un proyecto educativo nacional y la incapacidad del Estado para ejercer la "suprema inspección y vigilancia" de los centros educativos gestionados por los particulares. En segundo término, porque la libertad de enseñanza, que según la doctrina se define como una protección contra la acción intolerante del Estado, fue asimilada con la libertad de

empresa y tomada por un sector de la sociedad como un recurso para montar un sistema educativo privado, autónomo e independiente del instituido por el Estado.

La falta de un proyecto educativo nacional llevó a establecer una diferencia profunda de fines y sentido entre una y otra educación. Mientras la educación privada fue asumida como una educación para formar los cuadros dirigentes del país, la prestada por el Estado tomó el carácter de una educación asistencialista, cuya finalidad era enseñar las primeras letras y, cuando más, preparar para el desempeño de un oficio.

La inspección y vigilancia, que por mandato constitucional ha sido históricamente asignada al Presidente de la República, se redujo a asuntos puramente administrativos, en detrimento de su verdadero sentido: "Procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos"⁶.

Al ser asimilada con la libertad de empresa, la libertad de enseñanza fue despojada de su significado educativo y pedagógico y convertida en una prerrogativa exclusiva de los educadores particulares. Entonces, paralelamente se produjo otro fenómeno: que la educación prestada por el Estado fue sometida

⁵ Las constituciones de Cundinamarca, Antioquia, Tunja, Cartagena, etc., dedicaron un capítulo a la educación que siempre figuró bajo el nombre de *instrucción o educación pública*. La Constitución de Cúcuta (1821) en el artículo 55, numeral 19, estipulaba como una atribución especial del Congreso "Promover por leyes la *educación pública* y el progreso de las ciencias, las artes y los establecimientos útiles, y conceder por tiempo limitado derechos exclusivos para su estímulo y fomento". La Constitución de la Nueva Granada de 1832 y la de la Confederación Granadina de 1858, contenían expresiones similares.

⁶ Artículo 41 de la Constitución Nacional.

a una serie de políticas y regulaciones que le cercenaron las libertades fundamentales y la redujeron a la condición de una educación subalterna, sujeta a las políticas coyunturales y a las conveniencias del gobierno de turno.

En uno y otro caso la educación perdió buena parte de su carácter público. En el primero, porque la impartida por establecimientos gestionados por particulares se tornó en una educación esencialmente privada y sin ninguna comunicación con la impartida por el Estado. En el segundo, porque la ofrecida por las instituciones estatales fue convertida en oficial, en un asunto del gobierno de turno y no del Estado. Al cercenársele a la educación su carácter público, el interés general que debe primar en la educación fue sustituido por el particular o gubernamental. La función pública y la misión social de la educación fueron reemplazadas por la rentabilidad y la eficiencia, instrumentalizadas en favor tanto del que presta el servicio como del que lo recibe, sobre todo en los sectores estatal y privado popular.

Que la propiedad de los establecimientos educativos, ya fuera estatal o privada, se hubiera trocado en el factor definitorio del carácter de la educación, condujo a que en el país se desarrollara un sistema dual o dos sistemas paralelos de educación. Bajo esta situación, antes que un instrumento para afianzar la unidad y la identidad de la Nación, la educación se convirtió en un factor más de fragmentación social.

Las crisis recurrentes de la educación prestada por el Estado y el fortalecimiento de la atendida por particulares, provocó un grave

equivoco: asumir como educación pública únicamente la prestada por el Estado. Bajo esta concepción, la lucha por la educación pública devino en una defensa a ultranza de la educación estatal, olvidando que toda la educación debe ser pública. Para salir de esta confusión, mas que una defensa del estatismo en la educación, lo que corresponde es reivindicar el carácter público de toda la educación, independientemente de que sea prestada por el Estado o por los particulares, y asumir plenamente las implicaciones prácticas que tal principio acarrea.

Para enfrentar el problema descrito, la constitución del 91 adoptó cuatro medidas de señalada importancia: diferenció la libertad de enseñanza del derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos y consagró al lado de aquella las libertades de aprendizaje, cátedra e investigación; le otorgó a los padres de familia el derecho a escoger el tipo de educación para sus hijos menores y a la comunidad educativa el derecho a participar en la dirección de los centros de enseñanza; estableció que la educación es un servicio público que tiene una función social; y trasladó del Presidente de la República al Congreso la atribución de regular la educación.

La diferenciación entre libertad de enseñanza y derecho a fundar establecimientos educativos es evidente. No otra cosa se puede colegir del hecho de que la Carta, por un lado, haya consagrado la libertad de enseñanza (art. 27) y por el otro establecido el derecho de los particulares a fundar y gestionar centros (art. 68). Es mas, ésa fue la intención de los constituyentes que defendimos la separación

de un concepto del otro. Bajo esta preceptiva la libertad de enseñanza no podrá seguirse considerando como libertad de empresa, sino como un derecho inherente al ejercicio de la actividad educativa.

Como ya se anotó, la libertad de enseñanza es una protección contra la acción proselitista o intolerante del Estado. Sin embargo, dada la naturaleza pública de la educación, aquella no podrá invocarse para desconocer los fines de ésta ni para objetar la regulación y la suprema inspección y vigilancia que corresponde al Estado sobre las instituciones educativas.

La consagración de las libertades de aprendizaje, cátedra e investigación al lado de la libertad de enseñanza, y el otorgamiento a los padres del derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores y a participar en la dirección de los centros, tiene como propósito colocar en pie de igualdad a todos los sujetos que intervienen en la educación: la institución escolar, los alumnos, los maestros y los padres. Luego, si la libertad de enseñanza es un derecho de los docentes integrantes de la institución escolar, la libertad de aprendizaje (de aprender, debiera decirse), es por su parte un derecho propio de los estudiantes.

La libertad de aprendizaje se erige como un límite contra los abusos que puedan cometer las instituciones educativas o los docentes en ejercicio de las libertades que les corresponden. La libertad de aprendizaje es el derecho que le da vida en la escuela a las libertades de pensamiento y conciencia de los estudiantes. Se puede definir como la que

tiene el estudiante para acceder a todas las fuentes de información y para utilizar esa información de acuerdo con las convicciones ideológicas, creencias religiosas y valores culturales, familiares o personales.

La libertad de cátedra es por su parte una libertad propia de los docentes y atañe fundamentalmente a los contenidos y métodos de enseñanza. Es una libertad de carácter profesional. Por ella se entiende la discrecionalidad que tiene el docente para decidir, de acuerdo con los fines y objetivos de la educación, los contenidos y métodos de la enseñanza. Dado que el docente trabaja para una institución que debe disponer de un ideario y de un modelo pedagógico, la libertad de cátedra tiene allí una frontera, la misma que en su caso tiene la institución frente a los fines y regulaciones de la educación fijados por el Estado.

En cuanto a la libertad de investigación, es necesario consignar que ésta cobija tanto a los centros como a los docentes y los estudiantes; se puede definir como una libertad que tiene por objeto la búsqueda permanente del conocimiento.

El derecho de los padres a escoger el tipo de educación para los hijos menores es otro precepto constitucional que es menester desarrollar para que no se vaya a quedar en un simple enunciado.

Para que los padres de familia puedan optar por un tipo de educación en especial, es necesario, en primer lugar, que el sistema escolar sea pluralista, esto es, que ofrezca diversas alternativas pedagógicas. De aquí el

derecho de las instituciones educativas de adoptar su propio proyecto educativo, que como ya se indicó deberá ceñirse a los fines y objetivos de la educación fijados por el Estado. En segundo término, es preciso proscribir cualquier tipo de discriminación por parte de las instituciones escolares sobre los alumnos. Para garantizar este precepto la ley debiera implantar para los centros que tengan una demanda de cupos superior a la oferta, la obligación de adoptar sistemas de admisión abiertos y transparentes, en los cuales el mérito académico sea el único criterio de selección, y establecer que cuando un padre no pueda pagar los derechos académicos exigidos por el centro en el cual su hijo obtuvo el derecho de ingreso, el Estado lo hará en subsidio de aquel.

La definición de la educación como un servicio público, tiene una serie de implicaciones que es preciso recoger en toda su dimensión. Algunas de ellas son: que la educación es pública independientemente de que sea prestada por el Estado o los particulares, luego ya no podrá hablarse de educación pública y educación privada sino de planteles gestionados por el Estado o por particulares; que la educación es una actividad inherente a la finalidad social del Estado, que éste debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional y que está sujeta a su regulación y control (art. 365 C.N.).

También implica que toda la sociedad debe participar en la definición de su destino; que tiene unos mismos fines y objetivos y se orienta por un proyecto educativo de carácter nacional.

Pero la educación no es un servicio público cualquiera, es un servicio que "tiene una función social"; este precepto también genera consecuencias, como que su prestación trasciende el beneficio individual, que su propósito final es el bien común y el progreso de la sociedad y que debe estar al alcance de todos, sin ninguna discriminación. Todo lo cual significa que la educación es un medio para la realización del derecho a la igualdad social.

La presencia directa del Estado en la prestación de los servicios educativos no puede interpretarse a la luz de la nueva Constitución como subsidiaria sino como esencial. En primer lugar, por el carácter social que ahora tiene el Estado⁷; en segundo término, porque la educación pasó a ser un derecho fundamental de la persona; tercero, porque en Colombia el problema de las necesidades insatisfechas de educación afecta no a una parte mínima de la población sino a una proporción considerable; y por último, porque el Estado es el primer responsable de la educación (Art. 67).

⁷ En la sentencia C-075/93 de la Corte Constitucional (Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero) se consigna: "El artículo 1o de la Constitución definió a Colombia como un Estado social de derecho. Esta fórmula constituye el tránsito del Estado formal de derecho al Estado material de derecho en el que lo "social" es de la esencia del mismo y lo define en términos ontológicos. Ello se traduce entonces en la necesidad de asegurar que lo que la Corte ha denominado el "suelo axiológico" de la Carta -la dignidad humana en última instancia- se traduzca en todas las dimensiones de la actividad del Estado,..."

D. La deficiente cobertura del sistema educativo

Por el Decreto 088 de 1976, para no citar acuerdos internacionales suscritos por Colombia desde años atrás (como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948), se dispuso que "toda persona natural tenía derecho a la educación" (Art. 1o.) y que "los cinco años de educación básica primaria serían obligatorios" (Art. 9o.). Posteriormente, el Código del Menor, expedido mediante el Decreto 2737 de 1989, estableció que "Todo menor tiene derecho a recibir la educación necesaria para su formación integral. Esta será obligatoria hasta el noveno grado de educación básica y gratuita cuando sea prestada por el Estado".

No obstante estas disposiciones y las muchas declaraciones, convenios y pactos suscritos por el Estado, todavía en el país millares de niños en edad escolar no asisten o se retiran de la escuela sin que nadie haga algo para evitarlo.

El derecho a la educación continúa siendo un espejismo para muchos compatriotas. Mientras muchas naciones ya consiguieron generalizar un sistema de educación de nueve y más años de escolaridad básica obligatoria, la nuestra ni siquiera ha podido erradicar el analfabetismo y universalizar la primaria de cinco grados. En América Latina la educación básica es obligatoria y gratuita en una duración que oscila entre los cuatro y nueve años. La frecuencia mayor (22 países) es de seis años⁸.

Además de la falta de compromiso político del Estado y de la sociedad, una de las causas determinantes de esta situación ha sido la ausencia de mecanismos institucionales que protejan y garanticen el derecho a la educación. Está comprobado que un derecho sólo adquiere su condición de tal, una vez que los sujetos del mismo gozan de instrumentos para defenderlo y la sociedad de instituciones responsables de garantizarlo. Tratándose de un derecho deber, como lo es la educación, las garantías para el uso del mismo resultan aún más imperativas. De ahí que la nueva Constitución, además de reconocer el derecho a la educación, haya consagrado un conjunto de preceptos orientados a asegurar su plena vigencia. Desarrollar y reglamentar dichos preceptos debiera ser una de las tareas prioritarias del Gobierno y el Congreso Nacional.

El cubrimiento del sistema educativo colombiano continúa siendo bastante insuficiente, desigual por niveles e inequitativo por zonas y por género. De los 15'219.052 compatriotas en edad escolar (población entre tres y veintitrés años de edad) que habitaban el país en 1993, 6'766.507 (44.46%) no accedieron a ningún nivel de enseñanza, muchos de ellos por falta de cupos o por imposibilidad de atender los costos que el sistema exige para el ingreso y permanencia en el mismo.

1. Cobertura escolar total

Aunque la escolarización suele medirse por niveles de enseñanza, en seguida se mostrarán las tasas de escolarización total del país, que resultan de establecer la relación entre el total

⁸ CEPAL-UNESCO. Op. cit.

de la población en edad escolar y la matrícula total del país, es decir, la que resulta de sumar todos los niveles educativos.

Si consideramos que los colombianos tardan en cursar los diferentes niveles de enseñanza exactamente los mismos veinte años correspondientes⁹ a los veinte grados que éstos comprenden, y lo hacen entre los tres y los 22 años de edad, la tasa bruta nacional de escolarización fue en el año del 58.0%. Si el número de años requeridos para cursar la totalidad de los niveles educativos se estima un poco más alta, 21 por ejemplo (que se cursarían entre los 3 y 23 años de edad), entonces la tasa bruta de escolarización a nivel de todo el país bajaría al 55.5%. En el caso, bastante probable, de que los colombianos necesiten en promedio veintidós años para adelantar los cuatro niveles de ense-

ñanza, la cobertura bruta del sistema educativa sería menor: 53.2%.

Si se toma como población en edad escolar la comprendida entre 3 y 17 años, esto es, se excluye la correspondiente al nivel de Educación Superior, la cobertura escolar del país sería del 75.0% (obviamente, no se considera la matrícula en Educación Superior). Por otra parte, si sólo consideramos la población comprendida en el rango de edad de educación obligatoria fijada por la Constitución Política (5 a 15 años), la tasa bruta de escolarización resultante sería del 94.6% (tampoco se considera la matrícula en Educación Superior).

El Cuadro 2 muestra de manera nítida la inconsistencia de la tasa bruta. Exceptuando los tres primeros rangos, que por el amplio

Cuadro 2
COBERTURA NACIONAL BRUTA

Años	Rangos de edad					
	3 a 22	3 a 23	3 a 24	3 a 17*	5 a 15*	5 a 17*
1950	-	-	-	-	28.2	24.5
1960	-	-	-	-	42.1	37.1
1965	34.5	33.4	28.2	43.4	48.8	42.7
1970	44.0	42.4	36.0	56.1	63.0	54.9
1975	50.8	48.9	42.5	65.4	72.5	63.1
1980	52.8	50.6	44.2	69.4	77.0	66.0
1985	41.1	39.4	37.9	54.0	70.3	59.1
1990	46.6	44.4	42.5	61.0	76.0	65.9
1993	58.0	55.5	53.2	75.0	94.6	81.2

* No incluye la matrícula en Educación Superior.

⁹ Los 20 grados que comprende el sistema educativo se distribuyen así: pre-escolar tres, primaria cinco, básica secundaria y media seis, y superior seis.

margen de edad considerada se acercan un poco más a la realidad, los tres siguientes están completamente fuera de la misma. Considérese la gran cantidad de alumnos matriculados con edades superiores a las contempladas en los últimos tres rangos.

Como ya se dijo, la cobertura escolar del país es bastante desigual por niveles educativos. Además, en cada nivel se manifiestan las inequidades que por zona y por género se exhibe a escala total.

El nivel de primaria, no obstante ser gratuito en las escuelas del Estado desde 1886 y obligatorio desde 1976 (Decreto 088), no ha logrado su universalización a toda la población: todavía 417.973 menores entre los seis y once años de edad (9% de la población en edad escolar) se encuentran excluidos del mismo.

La parte más crítica del déficit de la primaria se ubica en la zona rural. Cuando desde la esfera estatal se examina esta situación, la carga de la responsabilidad suele asignarse a factores socioeconómicos, como la ocupación de los niños en labores caseras, el bajo nivel de escolaridad de los padres (que los hace subvalorar la importancia de la educación en la vida cotidiana), la inadecuación de los ciclos escolares a las variaciones de los ciclos de producción, etc., olvidándose las deficiencias propias del sistema educativo, que habría que considerar como causas principales de la situación planteada.

2. Cobertura del nivel pre-escolar

Como ya se dijo, la edad comúnmente fijada para cursar la Educación Pre-escolar es la

comprendida entre tres y cinco años. En 1993 la población en esa edad fue estimada en 2.314.032 personas. Dada la matrícula total del nivel en ese mismo año, de 506.080 niños, la cobertura o escolarización bruta del nivel Pre-escolar se calcula en un 21.9% (Cuadro 3).

Teniendo en cuenta que la matrícula por edades simples en la Educación Pre-escolar registra en los tres, cuatro y cinco años de edad un total de 457.109 personas, la cobertura neta del nivel apenas alcanzaría el 19.7%. Las cifras indican que, del total de la matrícula del nivel, 43.629 alumnos (8.6%) tienen seis o más años de edad. Este dato explica el desfase entre la tasa bruta y la neta de escolaridad.

Si consideramos la distribución por género de la población en edad pre-escolar (1.188.133 hombres y 1.142.083 mujeres) y de la matrícula (226.279 hombres y 225.070 mujeres), tenemos que la escolarización bruta por género en el nivel corresponde a 19.0% para el masculino y 19.7% para el femenino.

Dada la concentración de la matrícula en los centros urbanos, (1 a 12) la cobertura en la zona rural resulta supremamente baja en comparación con la urbana.

Desde el punto de vista de la prestación del servicio, el sector estatal atiende el 9.5% de la cobertura y el privado el 12.4%. En 1965, el sector estatal apenas atendía el 0.2% de la cobertura total.

3. Cobertura en primaria

Si se define como población en edad de cursar la Educación Primaria la comprendida entre los seis y once años, la cobertura bruta de este

Cuadro 3
EDUCACION PRE-ESCOLAR
TASAS BRUTAS Y NETAS DE ESCOLARIZACION

Años	Años				Rangos de edad	
	3 a 5 años		3 a 6 años		4 a 6 años*	
	T.B.	T.N.	T.B.	T.N.	T.B.	T.N.
1965	2.4	-	3.9	-	3.9	-
1970	-	-	-	-	-	-
1975	4.7	-	6.5	-	6.5	-
1980	8.7	-	12.4	-	12.4	-
1985	10.8	-	8.2	-	11.3	-
1990	14.0	-	10.5	-	14.0	-
1995	21.9	19.7	16.6	16.5	22.3	19.5

* Incluye los alumnos matriculados con más de seis años de edad.

nivel educativo fue en 1993 alrededor del 100% y la neta del 91% (Cuadro 4).

Ante los indicadores señalados podría decirse que el país viene acercándose a una escolarización en Primaria bastante aceptable. No obstante, es preciso indicar que el rango de seis a once años no alcanza a cobijar la totalidad de la matrícula registrada en el nivel. Con doce y más años de edad figuraron en 1993 cerca de 480.000 alumnos, que equivalen al 15% de la matrícula total del nivel, cifra cuya lectura indica que la cobertura del nivel bien podría estar por debajo de los porcentajes indicados.

Según estimaciones preliminares del Ministerio de Educación, la tasa bruta de escolarización de la primaria ascendió en el año referenciado a 105.5% y la neta al 85%. La diferencia con la cifra anterior radica en que el Ministerio toma como población entre seis y once años 4.360.719, mientras que en la

fente tomada para este trabajo, dicha población asciende a 4.593.832 personas. El Plan de Apertura Educativa calculó para 1990 la cobertura neta de la primaria en 84%.

Pero también resulta necesario resaltar que en el rango de población de seis a diez años, término en el cual deberían cursarse los cinco grados que conforman la Enseñanza Primaria, la tasa neta de escolarización alcanza el 96.2%.

Si la tasa nacional de escolarización en Educación Primaria se califica como bastante buena, no puede decirse lo mismo con respecto a su distribución espacial. Según el Boletín de Estadística No. 436 del DANE, la escolarización en Primaria de la población rural apenas alcanzó en 1988 el 78%. En el mismo año, la asistencia escolar en la zona rural de la región Atlántica de la población entre seis y once años escasamente llegó al 69.5%. Para 1993, el Ministerio de Educación estima la cobertura bruta de la primaria en la zona

Cuadro 4
EDUCACION PRE-ESCOLAR
TASAS BRUTAS Y NETAS DE ESCOLARIZACION

Años	Años				Rangos de edad	
	3 A 5 años		3 a 6 años		4 a 6 años*	
	T.B.	T.N.	T.B.	T.N.	T.B.	T.N.
1950	52.6	-	44.5	-	54.6	-
1960	74.2	49.2	62.7	49.5	77.5	61.2
1965	85.1	53.6	71.6	54.0	87.8	66.2
1970	105.8	-	89.2	-	109.3	-
1975	110.1	-	92.8	-	112.4	-
1980	116.4	64.7	96.4	64.2	115.2	71.6
1985	94.4	-	78.0	-	97.4	-
1990	109.6	-	91.8	-	110.5	-
1993	120	96.2	100.1	90.9	120.4	90.3

rural en 96.7%, mientras que en la zona urbana la calcula en 110.6%.

Tal como lo registra el Ministerio de Educación en la publicación *Matrícula, Docentes y Establecimientos Educativos en Colombia 1993*, cinco de las secciones territoriales del país presentan en la primaria tasas de cobertura por debajo del 85%; estos departamentos son: Chocó (83%), Atlántico, Magdalena, Vaupés y Amazonas (76.6%). El PAE registró para 1990 como las tasas más bajas las siguientes: Cesar 60%, Magdalena 61%, Bolívar 67%, Atlántico 70%, Córdoba 70%, Sucre 71%, Caquetá 73%, Nariño 74%, y Norte de Santander 81%.

4. Cobertura del bachillerato

La baja cobertura de la enseñanza Secundaria y Media, más comúnmente conocida como bachillerato, constituye uno de los problemas más preocupantes del sector educativo.

Teniendo en cuenta que este es el nivel de estudios que los jóvenes suelen cursar entre los doce y los diecisiete años de edad y considerando la matrícula total registrada en el mismo, la tasa bruta de escolarización en 1992 alcanzó el 60%. Pero si solamente tomamos en consideración la matrícula correspondiente a las edades señaladas (tasa neta), la tasa de escolarización se reduce al 43.6%, lo cual significa que de los 4.249.796 jóvenes de esa edad 2.396.220 no fueron al colegio en aquel año.

Si nos atenemos a que el rango de edad que se corresponde con los años de duración del ciclo escolar es el comprendido entre los once y dieciséis años, la cobertura bruta del Bachillerato desciende al 58% y la neta al 42%. Si por el contrario, se tiene en cuenta que la mayoría de los jóvenes cursan el Bachillerato entre los doce y dieciocho años, entonces, la cobertura escolar bruta apenas sería del 51.5% y la neta del 41.2%.

Según el Ministerio de Educación en 1993 la cobertura bruta de la Educación Básica Secundaria y Media Vocacional fue del 64.2% y la neta del 50.0%.

En cualquiera de las situaciones consideradas la conclusión que salta a la vista es que el país necesita realizar un gran esfuerzo para corregir la deficiencia y la injusticia que encierra la realidad descrita.

El problema planteado es particularmente grave en la zona rural y en los grupo de población de bajos ingresos. En el caso de las zonas rurales, la matrícula en Enseñanza Secundaria y Media solamente representó el 9.4% de la matrícula total registrada en establecimientos ubicados en zonas rurales.

Al igual que en los otros niveles, la distribución espacial de la cobertura del Bachillerato no es homogénea. Departamentos como Meta, Tolima y Santander registran cifras superiores al 60% pero inferiores al 65%. Por encima de la tasa nacional se ubican Antioquia, Risaralda, Caldas, Atlántico, Guajira, Valle del Cauca, Quindío, Bogotá, Arauca y San Andrés. En estos dos últimos la tasa de cobertura se encuentra alrededor del 100%. En las restantes secciones territoriales se registran tasas de cobertura que oscilan entre 21.5% y 57.9%.

Si bien es cierto que todavía hace falta ampliar la matrícula en el grado sexto, la cual presenta un desfase del 16% con respecto a la población de doce años, el gran cuello de botella que el país tiene que superar es la bajísima promoción del grado sexto al séptimo, del séptimo al octavo y de éste al

noveno. Para ello es necesario un conjunto de estrategias dirigidas a disminuir las tasas de repitencia y deserción.

5. Cobertura de la educación superior

Calcular la cobertura de la Educación Superior, siguiendo el mismo procedimiento empleado para los otros niveles del sistema educativo, puede resultar un tanto inoficioso, si se tiene en cuenta que las carreras o programas de estudio varían en su duración y que, además del pènsu, los estudiantes deben presentar tesis o monografías, cuya elaboración aumenta el tiempo para obtener el grado o título correspondiente. Por ello, organismos internacionales como la UNESCO prefieren el sistema de número de estudiantes por cada cien mil habitantes para mostrar la cobertura universitaria de los países.

El nivel de Educación Superior es, entre todos los niveles del sistema educativo, el de más baja cobertura. Como se verá en seguida, en ninguno de los rangos de edad estimados para calcularla alcanza el 17%. En comparación con otros países la situación también parece bastante desfavorable.

Como ya se dijo, el rango de edad que se utiliza comúnmente para calcular la cobertura de la Educación Superior es de dieciocho a veintitrés años, el cual supone un tiempo de seis años para cursarlo. En esta hipótesis y teniendo en cuenta una población en ese rango de edad de 3.949.562 jóvenes y una matrícula de 548.919 alumnos en el año 1993, la cobertura bruta del nivel alcanzaría el 13.89%. Con respecto a 1960 el crecimiento presentado equivale a 2322.4%. En ese año la cobertura

del nivel era escasamente del 1.6%. Por carencia de información sobre la matrícula por edades simples no se incluye el cálculo de cobertura neta.

El estimativo del 13.89% nos coloca por debajo de países como Costa Rica (27.6%), Cuba (19.4%), Panamá (21.7%), Argentina (43.4%), Chile (23.3%), Uruguay (32.0%), Venezuela (29.5%), Estados Unidos (29.6%), Japón (31.5%), Corea (46.4%), Francia (45.6%), Alemania (33.7%), España (39.5%) y Suecia (37.4%).

En la hipótesis de que los estudiantes colombianos cursen la Educación Superior en cinco años en promedio y no en seis, y lo hagan entre los dieciocho y veintidós años, la cobertura del nivel ascendería a 16.64%.

Si los jóvenes terminaran el Bachillerato a los dieciséis años y cursaran la Educación Superior entre los diecisiete y veintiún años, la tasa de cobertura del nivel sería un poco más alta, del 16.47%. Si, como la calculan algunas agencias, la edad para cursar la Educación Superior es la comprendida entre los veinte y veinticuatro años, la cobertura del nivel sería muy similar a la anterior, el 16.78%.

6. El derecho a la educación en la Constitución del 91

Con respecto a la educación, el constituyente de 1991 tiene el mérito histórico de haber

elevado a rango constitucional el derecho a la educación y de haber consagrado mecanismos para garantizarlo y protegerlo. En efecto, el Art. 67 de la Carta del 91 define la educación como un derecho de la persona y un servicio público, que tiene una función social, con la cual se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. En tal sentido, la educación debe entenderse como una actividad que tiene una triple dimensión: derecho fundamental, servicio público y proceso pedagógico.

El reconocimiento de la educación como un derecho fundamental (ver sentencia T644 de la Corte Constitucional) implica que la educación es un derecho inalienable, inherente y esencial de la persona; como tal goza de los mecanismos de protección y aplicación de los derechos estipulados en el Capítulo IV del Título II de la Constitución. Por consiguiente, puede ser objeto de la acción de tutela ante los jueces de la República cuando quiera que resulte vulnerado o amenazado por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o por un particular autorizado para prestar servicios educativos (Decreto 2591 de 1991)¹⁰. Igualmente, podrá ser objeto de los demás recursos, acciones y procedimientos que establezca la ley en desarrollo del Art. 89 de la Carta. Implica, así mismo que la ley que lo regule tiene el carácter de ley estatutaria, pues de conformidad con lo previsto en el Art. 152 de la Constitución los derechos fundamentales se regulan mediante leyes estatutarias.

¹⁰ El Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela, dispone en el artículo 42 que la acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos: 1. Cuando aquel contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación del servicio público de educación para proteger los derechos consagrados en los artículos 13, 15, 18, 19, 20, 23, 27, 29, 37 y 38 de la Constitución.

Para garantizar el derecho, la Constitución prescribe que el Estado, la familia y la sociedad son responsables de la educación; que esta será obligatoria entre los cinco y quince años de edad; que será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos; que corresponde al Estado regularla, ejercer la suprema inspección y vigilancia, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones para su acceso y permanencia en el sistema educativo (Art. 67); que la erradicación del analfabetismo y la educación de las personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado (Art. 68); que será objetivo fundamental de la actividad del Estado la solución de las necesidades insatisfechas de educación; y que en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales el gasto público tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (art. 366).

En cuanto a las atribuciones y responsabilidades del Estado frente a la educación, la Constitución además de enunciarlas señaló las autoridades encargadas de realizarlas. A las asambleas departamentales les encargó la regulación en concurrencia con los municipios en los términos que determine la ley (Art. 300); al Presidente de la República le asignó la atribución de inspeccionarla y vigilarla también de acuerdo con la ley (Art. 189, numeral 21); así mismo, determinó que la Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales en los términos previstos por la Constitución y la Ley (Art. 67).

Como puede apreciarse, los cambios introducidos por la nueva Carta, tanto en las

responsabilidades del Estado con respecto a la educación como en la asignación de las mismas, son realmente de fondo. En cuanto a las primeras, es evidente que ellas no se reducen a la mera regulación, inspección y vigilancia, sino que igualmente abarcan la obligación de proteger y hacer efectivo el derecho. Sobre lo segundo, puede afirmarse que el cambio es total. La dirección que el Presidente ejercía sobre toda la educación fue abolida; ahora dicha facultad quedó limitada a los servicios educativos estatales y no en forma total, ya que en su ejercicio participarán conjuntamente la Nación y las entidades territoriales, en los términos que señale la ley; la reglamentación que antes también ejercía de manera autónoma el Presidente, fue descentralizada en las asambleas departamentales, quienes la realizarán de conformidad con la Ley. La inspección y vigilancia continúa en cabeza del Presidente, pero sujeta a la reglamentación legal. En síntesis, habría que concluir que la dirección y regulación de la educación volvió a las corporaciones públicas, con lo cual se facilita la participación de los partidos políticos y de la sociedad civil en general en la definición de su destino.

Para que el derecho a la educación consagrado en la Constitución alcance plena vigencia, la ley debe desarrollar o reglamentar las siguientes materias: definición del derecho en su doble aspecto: acceso y disfrute; responsabilidades del Estado, la familia y la sociedad frente a la educación; y sanciones aplicables a las autoridades, padres de familia e instituciones educativas que violen o desconozcan el derecho a la educación. Si la Constitución dispone que es responsabilidad del Estado garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones para el acceso y permanencia en el

sistema educativo, la ley debe determinar las autoridades responsables de tales obligaciones e indicar las medidas y acciones que el Estado ha de poner en marcha para cumplir con dichos mandatos. Por consiguiente, debiera prescribir políticas de construcción de aulas, nombramiento de maestros, suministro de alimentación, vestido y útiles escolares, subsidios o becas, etc. Así mismo, debe contemplar acciones para erradicar el analfabetismo y asegurar la educación de las personas con limitaciones físicas o mentales. Si no lo hace así, las responsabilidades señaladas terminarán siendo incumplidas o evadidas.

Diferenciar entre acceso y disfrute en el derecho a la educación resulta imperativo, porque la educación es uno de esos derechos que no está en la persona misma, como el derecho a la vida, a la personalidad jurídica, a la intimidad, o a la honra, por ejemplo, sino fuera, en la esfera de la sociedad. De ahí su ubicación en el grupo de los derechos sociales. La protección del derecho a la educación no puede, por consiguiente, limitarse a las personas que están estudiando sino que debe extenderse a quienes, teniendo edad o voluntad para ejercerlo, no encuentran como hacerlo.

Desafortunadamente, la Ley General de Educación de 1994 en estos aspectos fue completamente nula.

III. Las propuestas

A. Reestructuración de la educación formal

La propuesta de reestructuración de la Educación Formal consiste en distinguir dentro

de ésta tres tipos de educación: la Educación Infantil o Inicial, la Educación General y la Educación Superior o Universitaria.

1. Educación infantil

Se denominará así la educación que se imparta de manera escolarizada a los niños menores de cinco años, como complemento de la educación familiar; será voluntaria y tendrá como núcleo organizador de las prácticas pedagógicas el juego simbólico. En el sector estatal será atendida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar bajo la dirección pedagógica del Ministerio de Educación.

2. Educación general

Será la que se ofrezca a los niños que hayan cumplido cinco años de edad; comprenderá la socialización y el aprestamiento; la comprensión del mundo físico, social y cultural; el desarrollo de la personalidad y de la imaginación; la adquisición y apropiación crítica del conocimiento; la consolidación de competencias para la abstracción y sistematización del conocimiento; la formación de hábitos y destrezas para el trabajo; la comprensión histórica; y la formación de valores y de hábitos cívicos democráticos. La Educación general se realizará en tres ciclos: Pre-escolar, Básica y Media.

El Ciclo de Educación Pre-escolar comprenderá un año de escolaridad obligatoria y se ofrecerá a los niños de cinco años de edad. Se define como la familiarización con las prácticas propias de la institución escolar; el contenido central será la socialización y el aprestamiento para facilitar la transición al Ciclo de Educación Básica.

El Ciclo de Educación Básica comprenderá nueve años de escolaridad obligatoria y conducirá a la obtención del título de Bachiller Básico. Se entenderá en términos de fundamento esencial, premisa para la formación de la personalidad, del pensamiento y la apropiación de la cultura. Abarca las ciencias naturales, sociales y humanas. Los programas de estudio se organizarán por grupos temáticos de tal manera que se cumpla con la función formativa del intelecto, la razón y los afectos de los alumnos. El currículo se organizará alrededor de cuatro ejes fundamentales: la lengua materna, la constitución del pensamiento, el ejercicio de la democracia y el goce estético.

Comprenderá dos etapas: la primera, de cinco años de escolaridad y la segunda, de cuatro. La primera etapa se orientará a establecer las condiciones para la apropiación y dominio de la lengua materna; la comprensión del mundo social, físico y cultural; el desarrollo de la imaginación; la formación de los valores sociales, éticos y culturales; la apropiación de hábitos de estudio y trabajo; la adquisición básica del conocimiento y el enriquecimiento del sentido estético. La segunda etapa se orientará a desarrollar las competencias y disposiciones adquiridas en el manejo de la lengua materna; la apropiación crítica del conocimiento, el desarrollo de la personalidad, la formación de valores cívicos y culturales; la comprensión histórica de la sociedad; la consolidación de la abstracción y de la sistematización; y la iniciación en el estudio de un idioma extranjero.

El Ciclo de Educación Media continuará a la básica, se impartirá por semestres y podrá

tener una duración entre dos y seis semestres, según la dedicación y rendimiento de los alumnos. Se entenderá como un ciclo de transición entre la educación básica y el mundo del trabajo o la educación universitaria. Tendrá carácter bivalente, pues deberá calificar para proseguir diversos destinos educativos u ocupacionales. Formará al estudiante en el conocimiento científico y tecnológico, la comprensión del desarrollo del pensamiento humano, el conocimiento de las instituciones políticas, la consolidación de una ética ciudadana, la apropiación de una cultura democrática y la formación de una visión histórica universal. Consolidará los procesos de comprensión e interpretación de una lengua extranjera. Tal como lo recomienda la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, la Educación Media podrá ser realizada a través de múltiples vías, como las siguientes:

a. Mediante el adiestramiento como aprendiz en una empresa o como trabajador independiente en campos como el comercio, la artesanía, la música, los servicios personales o técnicos, etc. Esta modalidad de Educación Media será atendida principalmente por el SENA.

b. Realizando en un Colegio de Educación General la formación necesaria para el ingreso a una carrera universitaria o a un empleo que exija formación general completa.

c. Ingresando a un centro del Sena o a cualquier otro centro de formación que prepare para el ingreso a una carrera universitaria o para un empleo que exija una formación general completa.

d. Ingresando a un preuniversitario ofrecido por una institución universitaria.

e. Incorporándose a un programa de educación a distancia que lo prepare para validar un programa de educación media exigido para el ingreso a una carrera universitaria o a un trabajo.

3. Educación universitaria

Será la educación encargada de formar para el desempeño de ocupaciones, el ejercicio de una profesión o disciplina determinada, de naturaleza tecnológica o científica, o en el área de las humanidades, las artes y la filosofía. La función de la educación universitaria se cumplirá a través de la docencia y la investigación.

Los campos de acción de la educación universitaria serán la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, el arte y la filosofía.

B. Fortalecimiento de la Institución escolar

El fortalecimiento de la institución escolar entraña la realización de tres acciones fundamentales:

a. Superar la actual atomización y dispersión que caracteriza la organización escolar del país, mediante el establecimiento de unas instituciones educativas fuertes, estructuradas y organizadas para impartir los nuevos tipos de educación propuestos en el punto anterior;

b. Llevar a cabo una descentralización de competencias y funciones, que dote a las instituciones escolares de mayor autonomía y capacidad de gestión;

c. Empezar una real modernización de las instituciones escolares, que les permita atender con mejor calidad y eficiencia las funciones que le son propias.

1. Implantación de nuevas Instituciones educativas

Para impartir cada tipo de Educación Formal se propone establecer un tipo especial de institución escolar, así: para impartir la Educación Infantil el Jardín Infantil, para la Educación General el Colegio de Educación General y para la Educación Superior la Universidad.

Adicionalmente podrán establecerse el Colegio de Educación Básica y el Colegio de Educación Media.

El jardín infantil.- Será la institución escolar encargada de impartir la educación infantil. Progresivamente los centros de atención infantil y los hogares comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se irán transformando en jardines infantiles.

El colegio de educación general.- Se denominará así la institución escolar que imparta Educación Pre-escolar, Educación Básica y Educación Media completas.

La universidad.- El nombre de Universidad se aplicará a las instituciones que impartan Educación Universitaria, sea esta técnica, tecnológica, humanística o científica.

El colegio de educación básica.- Será la institución escolar que solamente imparte Educación Pre-escolar y Educación Básica.

El colegio de educación media.- Será una institución escolar especializada en impartir el Ciclo de Educación Media.

La implantación de las instituciones escolares propuestas se hará a partir de la reestructuración o integración de las instituciones existentes. En adelante sólo podrán crearse instituciones escolares del tipo de las propuestas.

a. *Implantación del colegio de educación general*

El Colegio de Educación General se construirá a partir de la reestructuración del actual colegio de bachillerato y siguiendo uno de los siguientes procedimientos:

a) Mediante la apertura de los ciclos de educación primaria y pre-escolar, o

b) Mediante la integración o fusión de una o más escuelas de primaria y de uno o más pre-escolares que funcionen dentro de la zona de influencia del colegio. Se entiende que las escuelas y pre-escolares fusionados desaparecerán como instituciones.

El procedimiento de los convenios del Decreto 1860 de 1994 sólo se aceptará en condiciones muy estrictas para instituciones privadas.

b. *Implantación del colegio de educación básica*

El Colegio de Educación Básica se construirá a partir de la reestructuración de la actual escuela primaria y mediante el procedimiento

de apertura de la Etapa de Básica Secundaria y del Ciclo de Pre-escolar. El Colegio de Educación Básica sólo se construirá en aquellas zonas donde por escasez de población o falta de profesorado idóneo resulte imposible construir el Colegio de Educación General.

c. *Implantación del colegio de educación media*

El establecimiento del colegio de educación media tiene como propósito especializar unas instituciones en la Enseñanza Media, especialmente en las áreas de matemáticas, ciencias naturales, técnicas y artes. Para experimentar este tipo de institución se pueden destinar algunos institutos técnicos y normales.

2. *Descentralización de funciones en las Instituciones escolares*

Con el propósito de dotar a las instituciones escolares de mayor autonomía y capacidad de gestión, pueden ser importantes medidas como las siguientes:

a. Permitirles una mayor capacidad de decisión en el manejo de los recursos humanos, financieros y físicos. En esta dirección sería conveniente dotarlas de recursos para que éstas puedan formar su presupuesto, contratar servicios y aplicar medidas disciplinarias de primera instancia al personal docente y administrativo.

b. Otorgarle más poderes al Consejo Directivo, al Consejo Académico y al Director o Rector.

c. Darle a las instituciones escolares representación en la Junta Municipal de Educación y en el Consejo Municipal de Planeación.

3. Modernización de las Instituciones escolares

Una institución escolar moderna deberá disponer de:

- a. Proyecto Educativo Institucional;
- b. Jornada escolar única y abierta;
- c. Ciclos escolares completos de acuerdo con el tipo de educación que imparten;
- d. Director o Rector con formación pedagógica y administrativa de nivel superior;
- e. Planta física adecuada y con suficientes espacios para la recreación, el deporte y las actividades artísticas y culturales;
- f. Gobierno escolar democrático y espacios para la participación de la comunidad educativa;
- g. Planta de personal docente y administrativo suficiente y con altos niveles de formación;
- h. Dotación de laboratorio, biblioteca y talleres para la formación técnica y tecnológica;
- i. Programa de formación permanente para los docentes;
- j. Programas de educación para grupos poblacionales especiales;
- k. Sistemas de organización y gestión modernos.

4. Eliminación de la dualidad educación pública educación privada

Para superar la dualidad existente entre educación pública y educación privada, y conseguir la integración de los dos sectores se proponen las siguientes medidas:

- a. Redefinir la educación teniendo en cuenta las tres dimensiones que le atribuye la Constitución Política: como derecho, como servicio público y como proceso que busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.
- b. Reglamentar las libertades educativas consagradas en la Constitución: libertad de enseñanza, libertad de aprendizaje, libertad de cátedra, libertad de investigación y libertad de los padres para escoger tipos de educación para sus hijos menores.
- c. Adoptar para todas las instituciones educativas, estatales o privadas, un régimen único de organización, administración y pedagogía, según el tipo de educación que imparten.
- d. Unificar los mecanismos de inspección y evaluación institucional.
- e. Facilitar y ampliar la participación de la comunidad en la dirección y control de las instituciones escolares y en la definición de las políticas educativas.
- f. Promover espacios de encuentro entre directivos y profesores de los dos sectores.

g. Estimular la realización de proyectos y convenios entre instituciones de uno y otro sector.

h. Promover intercambios académicos, culturales y deportivos entre los dos sectores.

i. Avanzar progresivamente hacia la unificación de las condiciones laborales de los educadores de los dos sectores.

j. Adoptar instrumentos que permitan hacer efectivo el derecho de los padres a escoger el tipo de educación para sus hijos menores.

k. Establecer estímulos para que las instituciones privadas se acojan a las políticas y planes de desarrollo del sector, fijados por el gobierno.

5. Extensión del derecho a la educación

Un propósito central del Plan Decenal de Educación debe ser la extensión del derecho a la educación al mayor número de colombianos posible. Para conseguir este propósito será indispensable regular el derecho a la educación, elevar la cobertura del sistema educativo y mejorar su calidad.

a. Objetivos

i. Hacer efectivo el derecho a los diez años de educación obligatoria consagrado en la Constitución Política de 1991.

ii. Ampliar y democratizar las oportunidades de acceso y permanencia a la Educación Media y Universitaria.

iii. Ofrecer atención educativa a los niños de tres y cuatro años de edad.

iv. Facilitar oportunidades de educación a la población que durante la edad escolar no recibió la Educación General completa, especialmente a las personas entre diez y treinta años de edad.

v. Erradicar el analfabetismo absoluto y ofrecer oportunidades de educación a la población mayor de treinta años con carencias educativas severas (analfabetismo funcional).

b. Metas

Para conseguir los objetivos propuestos será indispensable adelantar en los próximos diez años una vigorosa política de ampliación de la cobertura escolar, que permita alcanzar las siguientes metas:

i. Garantizar para el año 2005 que todos los menores entre cinco y quince años de edad puedan cursar la educación obligatoria, tal como lo ordena la Constitución. Esta meta incluye a los menores de los grupos étnicos y a los menores con necesidades educativas especiales. Su logro implica alcanzar la cobertura total del año cero y de la Educación Básica.

ii. Duplicar la cobertura en la Educación Media. Este esfuerzo se concentrará principalmente en las áreas de las técnicas, las ciencias, las matemáticas y las artes.

iii. Duplicar la cobertura en la Educación Universitaria. Los nuevos cupos se aplicarán principalmente a las áreas de las ciencias e ingenierías no tradicionales.

iv. Asegurar atención con componente educativo al 50% de los niños de tres y cuatro años de edad.

v. Ofrecer oportunidades de completar la Educación General a un millón y medio de colombianos mayores de quince años.

vi. Alfabetizar un millón y medio de colombianos y ofrecer programas de mejoramiento educativo a un millón de colombianos mayores de treinta años.

c. Estrategias y programas de acción

Las metas de cobertura propuestas se alcanzarán a través de cuatro estrategias principales: regulación del derecho a la educación, elevación de la eficiencia del sistema, mejoramiento de la calidad de la educación y creación de nuevos cupos escolares.

i. Regulación del derecho a la educación

Por ser un derecho fundamental de la persona, el derecho a la educación se regulará mediante la expedición por el Congreso de la República de una Ley Estatutaria que contenga disposiciones del siguiente tenor:

Ámbito del derecho. Todos los colombianos y extranjeros residentes en el territorio nacional, sin ninguna discriminación, tienen derecho como mínimo a recibir un año de educación pre-escolar y nueve años de educación básica y a gozar de igualdad de oportunidades para acceder a permanencia en los niveles medio y superior del sistema educativo.

El derecho a la educación comprende el acceso y la permanencia en el establecimiento educativo.

Obligatoriedad y gratuidad. La educación será obligatoria entre los cinco y quince años de edad y gratuita en las instituciones educativas costeadas por el Estado.

Las instituciones educativas financiadas por el Estado podrán cobrar derechos académicos a los alumnos cuyas familias posean un patrimonio superior a ciento cincuenta salarios mínimos y un ingreso anual superior a ochenta y cinco salarios mínimos. Dichos derechos se fijarán por la autoridad competente, a partir de la base anterior, teniendo en cuenta la modalidad, nivel y ciclo de enseñanza; el número de hijos menores, ancianos y minusválidos del grupo familiar; la distancia del plantel con respecto al lugar de residencia del grupo familiar; y el rendimiento académico del alumno.

También resulta necesario reglamentar los siguientes tres aspectos: sanciones aplicables a los padres que no matriculen o envíen a sus hijos a la escuela en la edad de educación obligatoria, procedimientos y acciones a seguir en el caso de que sea el menor el que se niegue a concurrir a la escuela y circunstancias en las cuales habrá lugar al cobro de derechos académicos en las instituciones educativas del Estado.

Garantía de acceso y permanencia. En el caso de la educación obligatoria, cuando el padre o tutor de un menor no obtuviere cupo en ningún establecimiento educativo lo hará saber al Alcalde Municipal, o a la autoridad que este delegue, quien estará obligado a conseguirlo. Si la familia carece de recursos, la misma autoridad está obligada a ofrecer las condiciones necesarias para el ingreso y

permanencia del menor en el establecimiento asignado.

Procedimientos de admisión. Los establecimientos educativos que tengan una demanda superior a la oferta establecerán procedimientos de admisión públicos y transparentes, fundados única y exclusivamente en la capacidad académica y las aptitudes de los aspirantes. Las autoridades educativas aprobarán el sistema de admisión adoptado por cada establecimiento educativo y supervigilarán la realización del mismo, con el fin de evitar cualquier tipo de discriminación.

ii. Mejoramiento de la eficiencia del sistema

El mejoramiento de la eficiencia del sistema educativo incluye las siguientes metas:

a. Disminuir las tasas de abandono y repitencia para conseguir que el 90% de los niños que ingresan al Grado Primero concluyan el Grado Noveno en no más de nueve años de escolaridad.

b. Conseguir la escolarización del 90% de los niños de cinco años, de tal manera que el ingreso tardío se disminuya al 10%.

c. Aumentar la capacidad de matrícula de las instituciones educativas mediante la implantación del sistema de escuela abierta para la Educación Media, y a partir del Sexto Grado para adultos.

Algunas acciones para lograr el mejoramiento de la eficiencia del sistema educativo son:

a. Establecimiento del Colegio de Educación General y subsidiariamente del Colegio de Educación Básica en todo el territorio nacional;

b. Establecer un régimen de estímulos para los niños de zonas rurales y estratos uno y dos que logren las siguientes metas:

- Cursar los primeros cinco grados de Educación Básica sin perder año;

- Cursar los nueve grados de Educación Básica sin perder año;

- Cursar los once grados de Educación General sin perder año.

c. Establecer un régimen de estímulos para las instituciones educativas que logren las siguientes metas:

- Disminución de las tasas de deserción por debajo del 10% y 5% promedio.

- Disminución de las tasas de repitencia por debajo del 10% y 5% promedio.

- Obtención de rendimiento alto y medio en el examen de Estado.

d. Adoptar un programa especial de capacitación y de estímulos para los educadores de los Grados Primero, Segundo, Sexto y Séptimo, y particularmente de los que dictan matemáticas y ciencias.

e. Establecer un plan de estímulos para las comunas y municipios que logren disminuir el ingreso tardío promedio por debajo del 10% y 5%.

f. Establecer un plan de estímulos para las instituciones educativas que logren los más altos promedios de matrícula y promoción.

iii. Mejoramiento de la calidad de la educación

Para elevar el nivel de la calidad de la educación se requiere un conjunto articulado de medidas y acciones. Además de las relativas a la reestructuración del sistema educativo y al fortalecimiento de la institución escolar, se proponen las siguientes:

a. Establecer como requisito para el ingreso a la primaria la realización del año de educación pre-escolar obligatorio ordenado por la Constitución Política.

b. Aumentar el número de días del calendario escolar y el tiempo de duración de la jornada escolar, estableciendo diferencias según subsistemas y ciclos de enseñanza.

c. Fijar como requisito esencial para el ingreso a la docencia la posesión de título de nivel superior y la aprobación de un examen de Estado que será realizado únicamente por el Gobierno Nacional a través de una institución de reconocida idoneidad académica y ética.

d. Sustituir el sistema de cursos para la capacitación por programas de formación permanente, que incluyan un conjunto de innovación e investigación. Trasladar la capacitación de los docentes en servicio a las instituciones universitarias que posean unidades formadoras de docentes.

e. Establecer de manera paralela al Escalafón Docente un sistema nacional de estímulos al ejercicio de la profesión docente, basado en la elevación del nivel de formación profesional (posgrados y doctorados), la innovación e investigación educativa y pedagógica, los resultados de la formación académica impartida y el rendimiento escolar, que se traduzca en mayores salarios y prestaciones sociales para los maestros.

f. Crear en Colciencias una unidad especializada de investigación y aplicación pedagógica y didáctica, que sirva de motor al proceso de innovación e investigación en educación.

g. Establecer como requisito para la aprobación de estudios de las instituciones educativas unas exigencias mínimas en materia de dotación y ambientes escolares, que incluyan laboratorios, bibliotecas, ayudas didácticas modernas, instalaciones locativas, espacios recreativos y deportivos, etc.