

La Ley General de Educación veinte años después: una valoración a la luz del derecho humano a la educación

Of Education General Law twenty years later:
an assessment in light of the human right to education

A Lei Geral de Aducação vinte anos depois:
uma avaliação à luz do direito humano à educação

Ilich Ortiz / Jaime Rafael Vizcaíno

Ilich Ortiz¹
Jaime Rafael Vizcaíno²

- 1 Investigador del Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo (GSEID) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Asesor de Programas de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE). Correo electrónico: planta79@hotmail.com
- 2 Maestría en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo (GSEID) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: jrvizcainop@gmail.com

Fecha de recepción: 19 de junio de 2014 / fecha de aprobación: 21 de julio de 2014

Resumen

Aunque la Ley General de Educación representa un avance histórico en la legislación, se abstuvo de regular el derecho humano a la educación, y con ello dejó sin precisar la responsabilidad del Estado frente a su respeto, protección y garantía. Dos décadas después, no solamente no existe una Ley Estatutaria que lo regule, sino que un conjunto de distintas reformas han afectado las condiciones de su realización. Es el caso del financiamiento, que sufrió un importante ajuste, mediante el Acto Legislativo 01 y la Ley 715 de 2001, con lo cual se profundizó el subsidio a la demanda, en detrimento de las condiciones de la oferta, y restando dinamismo a los recursos que habían sido pactados para cerrar la brecha histórica de desfinanciamiento.

Palabras clave: *Ley General de Educación, derecho humano a la educación, gratuidad, financiación de la educación, descentralización.*

Summary

Although the represents a historic breakthrough in the law, refrained from regulating the human right to education, and thus left unclear the responsibility of the State to respect, protect and guarantee. Two decades later, not only there is no statutory law regulating it, but a different set of reforms have affected the conditions of its realization. It is the case of financing, which suffered a major adjustment, Legislative Act 01 and Act 715 of 2001, whereby the demand subsidy to the detriment of the supply conditions worsened, and subtracting dynamic resources which had been agreed to close the historical gap of underfunding.

Keywords: *Of Education General Law, human right to education, free, education financing, decentralization.*

Resumo

Ainda que a Lei Geral de Educação representa um avanço histórico na legislação, absteve-se de regular o Direito Humano à Educação, e com isso deixou sem precisar a responsabilidade do Estado em frente a seu respeito, proteção e garantia. Duas décadas depois, não somente não existe uma Lei Estatutária que o regule, senão que um conjunto de diferentes reformas têm afectado as condições de sua realização. É o caso do financiamento, que sofreu um importante ajuste, mediante o Acto Legislativo 01 e a Lei 715 de 2001, com o qual se aprofundou o subsídio à demanda, em detrimento das condições da oferta, e restando dinamismo aos recursos que tinham sido pactuados para fechar a brecha histórica de desfinanciamiento.

Palavras chave: *Educação Lei Geral, humano, direito à educação, livre de carga, o financiamento da educação, a descentralização.*

Introducción

Toda legislación es el resultado de una disputa entre grupos ubicados de manera diferenciada en la estructura social y que representan intereses específicos, no necesariamente convergentes. Como lo ha señalado la teoría de la regulación³, las leyes en tanto que normas formales, una vez quedan establecidas expresan un *equilibrio posible* entre fuerzas sociales antagónicas, que pugnan por lograr una mejor representación y tejen estrategias de influencia en el proceso de regulación sobre lo colectivo (Amable, 2005).

La Ley 115 no fue la excepción. El proyecto de Ley que entró como ponencia al Congreso fue resultado de un proceso de concertación entre el gobierno y algunos sectores sociales vinculados al campo educativo. Como lo señala Rodríguez (2002), de la propuesta inicial de abrir una “constituyente educativa”, que hubiese configurado una arena interesante de discusión ciudadana, lo que se llevó a la práctica fue más bien un proceso de negociación restringido entre los actores mejor organizados, particularmente el gobierno y el sindicato docente (Fecode).

En palabras de Cajiao:

Sin duda, el proyecto de ley acordado entre el gobierno y los educadores significó importantes reformas para el progreso de la educación, pero muchas de ellas fueron criticadas con dureza por grupos académicos y gremiales excluidos de la discusión, pues era evidente que se estaba perdiendo una valiosa oportunidad para hacer reformas más profundas y de mayor perspectiva en la transformación del sistema educativo (2004: 42).

Con todo, el legislativo acogió el proyecto y las comisiones encargadas llevaron a cabo una nueva serie de consultas, introduciendo varias modificaciones al proyecto inicial y aprobando la Ley, en febrero de 1994.

Siguiendo a Cajiao:

Es bueno señalar que (la Ley) representa un notable avance sobre las normas que rigieron la educación colombiana durante

el siglo XX, pues a pesar de las discrepancias surgidas en el proceso, introdujo un conjunto de reformas con enorme capacidad de hacer cambios importantes en la educación a mediano y a largo plazo (...)

Aunque,

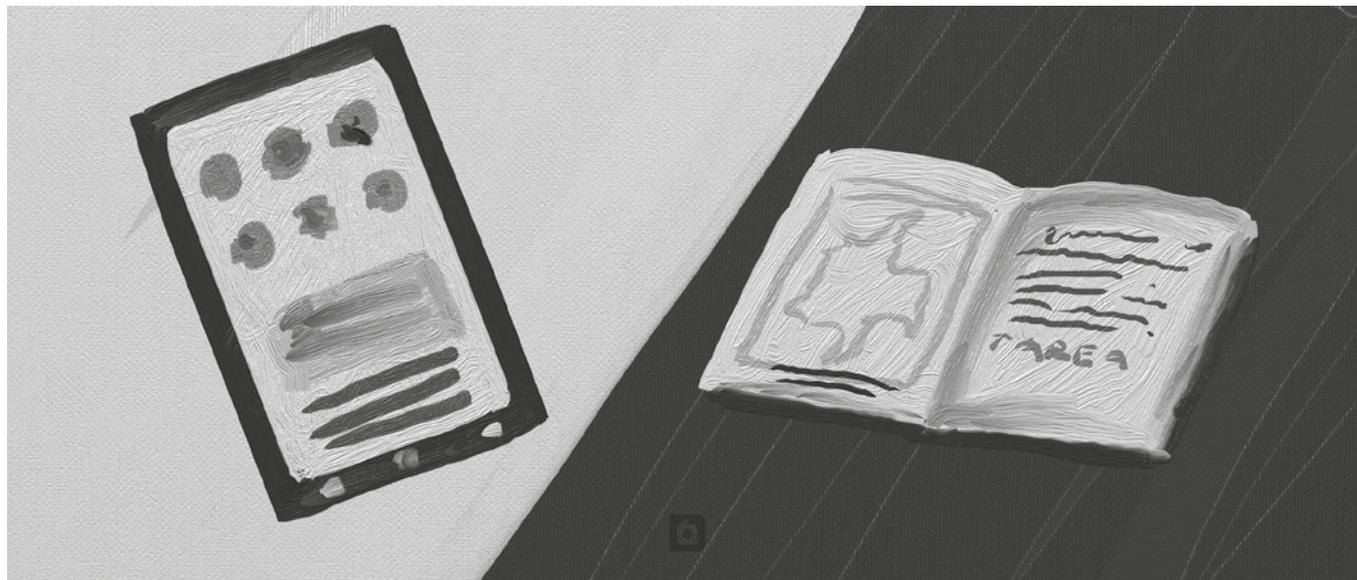
A pesar de las virtudes de la ley quedaron vacíos y limitaciones, como dejar fuera de la estructura del sistema a la educación superior, y omitir regular el carácter público del servicio educativo consagrado en la Constitución (2004: 43).

Dos décadas después de la aprobación de la Ley, resulta oportuno hacer un balance sobre su contenido y alcances, en particular si se tiene en cuenta que durante este periodo la realidad del país ha cambiado profundamente.

Como lo veremos más adelante, el modelo de descentralización en el cual se inscribía la Ley, transitó desde la euforia democratizadora, propia de la constituyente del 91, a la aparición de tendencias recentralizadoras en los gobiernos más recientes⁴. Por otro lado, en este periodo el país atravesó una coyuntura económica sin precedentes, con una profunda crisis a finales del siglo XX, que motivó y legitimó modificaciones de hondo calado en el orden constitucional y legal, imprimiéndole una orientación diferente al compromiso político que había quedado acuñado en el texto original de la Constitución. Finalmente, el país osciló, en lo que tiene que ver con el conflicto armado, entre los procesos de negociación con los grupos insurgentes (Farc y Eln) y las declaraciones de guerra frontal de los gobiernos de turno, marcando diferencias en las posibilidades de expresión política de las tensiones sociales⁵.

Pero las transformaciones no se restringieron solo al escenario nacional. Las dos décadas finales del siglo XX en América Latina estuvieron marcadas por la recesión económica y la introducción del paquete neoliberal de reformas; al contrario, la primera década

- 3 El intento de la teoría francesa de la regulación ha consistido en comprender cómo las lógicas de acumulación capitalista funcionan en el marco de arreglos institucionales particulares. Las instituciones, como tal, son el resultado de procesos históricos de disputa entre actores colectivos, y las lógicas de mercado son “reguladas” por esos arreglos institucionales. Las instituciones constituyen una radiografía a la vez de las contradicciones y de los compromisos entre los intereses colectivos de un sociedad (Boyer, 2004; Amable, 2005).
- 4 La dimensión fiscal de la descentralización tuvo un retroceso importante a partir del Gobierno Pastrana (1998-2002), concentrando nuevamente recursos en el nivel nacional de Gobierno, y dirigiéndolos a políticas gestionadas directamente desde el nivel central, como por ejemplo, los programas de transferencias monetarias focalizadas conocidas como “Familias en Acción”. Sobre las vicisitudes del modelo de descentralización colombiano, ver Restrepo (2006).
- 5 Aunque este aspecto de las transformaciones no será desarrollado en este artículo, resulta central por su impacto sobre las condiciones de realización del DHE en Colombia, si se tiene en cuenta que el campo educativo en el país está cada vez más atravesado por la lógica de la guerra. Muestra de ello son las continuas amenazas bajo las cuales se encuentran los/as docentes en las distintas regiones del país, tanto por parte de quienes atentan contra dirigentes sindicales de todas procedencias, como por quienes han victimizado a los/as profesores/as específicamente. Al respecto ver CCDE (2013).



del siglo XXI se caracterizó en los países por la respuesta masiva al neoliberalismo, la reorientación de las tendencias de gobierno hacia la primacía de lo social y el retorno del crecimiento económico. En ese contexto de convulsiones políticas y sociales, varios países se reorganizaron legal y constitucionalmente, y como resultado de ello dieron a luz nuevas leyes educativas -Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, entre otros-.

De manera simultánea, en el orden global, otra tendencia corrió paralela a estos cambios, con la profundización de la normativa internacional sobre los derechos económicos y sociales, que junto a la difusión de la Convención sobre Derechos del Niño y su traducción a marcos legislativos nacionales (leyes de infancia), conoció igualmente la promulgación de dos normas importantes en materia de educación (Observaciones Generales número 11 y 13) por parte del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC., en adelante).

Tomando como referente este conjunto de transformaciones, el presente artículo se propone establecer una valoración de la Ley 115 de 1994 a la luz del contenido del Derecho Humano a la Educación (DHE, en adelante), tal y como este ha sido establecido en la normativa internacional de los Derechos Humanos. Para ello, el texto se centrará en dos asuntos esenciales. En primer lugar, se revisará en qué medida los principios generales asociados al contenido del

DHE han sido incorporados en el cuerpo de la Ley y cómo las obligaciones que le corresponden al Estado han sido precisadas por el articulado.

En segundo lugar, la mirada se enfoca en las condiciones financieras de realización del derecho, tratando de caracterizar el esquema que la Ley previó; para luego, analizar detalladamente cómo este fue objeto de profundas transformaciones en el periodo posterior a la sanción de la ley. Finalmente, se concluye con algunas proyecciones sobre el camino a recorrer, para garantizar plenamente el DHE, tanto en el plano de la legislación, como en lo relacionado con las condiciones de su financiamiento apropiado.

La Ley General de Educación a la luz del DHE: un panorama de claro-oscuros

El contenido del DHE implica un conjunto preciso de obligaciones propias de los Estados. Valorar una legislación educativa a la luz de los Derechos Humanos implica entonces establecer en qué medida ese conjunto de obligaciones ha sido incorporado coherentemente en el texto de la regulación. Como se verá a continuación, se puede decir que la Ley 115 de 1994 ofrece un panorama de luces y sombras al respecto.

La Ley 115 de 1994: se reguló el servicio pero no el derecho

De entrada, hay que decir que es preocupante que la Ley General de Educación no se haya ocupado directamente de reglamentar el DHE (Artículo 9), sino que se haya limitado a encuadrar legalmente el servicio educativo. La Constitución Colombiana de 1991 había consagrado la educación en su Artículo 67 como un “derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social”, y esa ponderación como derecho, le señalaba al Estado, según tratados internacionales, una responsabilidad protagónica e irrenunciable en su realización.

Por el contrario, como se puede ver en el articulado, la Ley General de Educación no hace explícita una entrada de derechos, en tanto no hace mención ni desarrolla el DHE, sino que encabeza todo su propósito en la regulación del “servicio público educativo”. Acá no se trata de contraponer la noción de Derecho Humano a la de servicio público, pues es claro que todo derecho debe concretarse en un servicio público adecuado⁶.

No obstante, regular la educación como un servicio público sin hacer mención explícita y detallada a los aspectos que configuran el derecho, puede abrir campo para que quede indefinida la responsabilidad que le cabe al Estado frente a su protección, respeto y garantía, y frente al contenido de tales obligaciones.

Evidencia de que el legislador fue consciente de esta omisión se encuentra en el Artículo 9 de la Ley 115, que es el único donde se hace mención explícita del DHE, justamente para excluir su tratamiento de ahí en adelante. De acuerdo con este artículo: “El desarrollo del derecho a la educación se regirá por

ley especial de carácter estatutario” y, en consecuencia, queda fuera de la materia legislada. Para comprender mejor el significado de esta exclusión, es necesario aclarar lo que implica que la educación sea establecida como un derecho humano fundamental en el orden jurídico y político, y que no sea tratada solamente como un servicio público. Veámoslo a continuación.

Estipular una garantía social como un derecho humano, como lo definió el Constituyente⁷, implica al menos dos condiciones fundamentales en términos de la relación de poder que se establece entre Estado y ciudadanía, relación que a la vez implica sujeción de los ciudadanos/as y exigencia al Estado.

En primer lugar, de acuerdo con lo establecido en el conjunto de la normativa internacional de derechos humanos, el principal responsable de garantizarlos a todos/as los ciudadanos/as no es otra entidad distinta que el Estado, y esa responsabilidad original es irrenunciable, y en última instancia, intransferible⁸. Como para el caso colombiano, la educación hace parte de este conjunto de derechos, tanto por la vía de artículo explícito, como por la incorporación al texto constitucional de los tratados de DDHH (Bloque de constitucionalidad)⁹, el abstenerse de “desarrollar el derecho” en la Ley General y aplazarlo para la discusión de otra ley de orden estatutario hasta ahora inexistente, significa de forma primordial aplazar la regulación sobre la responsabilidad que le cabe al Estado frente a la garantía, protección y respeto del DHE. Eso fue lo que no quedó explícitamente regulado por la Ley 115, y por ello ha tenido que ser la Corte Constitucional a través de la jurisprudencia en la materia, la que ha dado pasos importantes a este respecto¹⁰.

-
- 6 La materialización de un derecho humano implica siempre un servicio público, pero no todo servicio público es coherente con el contenido de un derecho humano. Por ejemplo, un Estado represivo y autoritario puede ofrecer servicios públicos, pero ello no implica que a través de ellos se estén garantizando Derechos Humanos. Katarina Tomasevski como Relatora especial de la ONU para el derecho a la educación hizo énfasis en numerosas oportunidades al respecto ver Tomasevski (2005, 2006a y 2006b).
- 7 La Constitución, a diferencia de la ley, sí establece la educación como derecho, no solamente en su Artículo 67, donde señala que “La educación es un derecho humano y un servicio público”, sino también en el Artículo 93, donde se prescribe que los tratados internacionales de derechos humanos entran a hacer parte del orden jurídico interno y tienen primacía en caso de normas contradictorias.
- 8 Ello es una condición básica de un Estado Social de Derecho, donde la legitimidad de la organización política —con la correspondiente subordinación de la ciudadanía a los monopolios de la fuerza, la tributación y la moneda, y su sujeción a la Ley— se funda en la obligación que tiene el Estado, a través de su organización política y burocrática, de garantizar a los sujetos el núcleo completo de derechos que han sido reconocidos en el orden constitucional. Se trata de un contrato político, el ciudadano queda sujeto al orden legal y en contrapartida, el Estado queda responsable de garantizar los derechos a los/as ciudadanos/as.
- 9 La categoría de bloque de constitucionalidad fue adoptada por la Corte Constitucional colombiana, siguiendo la idea ya desarrollada en el derecho de otros países, de que el entramado constitucional no solamente está compuesto por las normas que aparecen explícitas en el articulado constitucional, sino también por otro tipo de normas que tienen mención indirecta en el mismo (Uprimny, 2007).
- 10 La Corte Constitucional ha generado una jurisprudencia importante sobre el reconocimiento del DHE, habilitada bajo la noción de bloque de constitucionalidad, ya mencionada, y apoyándose en el contenido de los tratados internacionales de derechos humanos. Al respecto ver las Sentencias C-225 de 1995, C-578 de 1995 y C-135 de 1996 de la Corte Constitucional.

En segundo lugar, de acuerdo con la normativa internacional, sí se trata de un derecho humano fundamental, la condición de “sujeto de derecho” le cabe a la *totalidad* de los/as ciudadanos/as, que deben poder disfrutar de su realización en condiciones de igualdad y libres de cualquier tipo de discriminación. Esto es particularmente importante y ha sido subrayado en numerosas ocasiones por la normativa internacional¹¹, pues no basta con que el Estado preste un servicio público para que se considere que está garantizando un derecho, sino que tal prestación debe hacerse en condiciones de universalidad, igualdad y obrando para superar cualquier forma de discriminación.

No se garantiza el DHE, por ejemplo, si existe un sistema público educativo que cubre solamente a una parte de la población, o que deja excluidos a grupos específicos, en virtud de sus condiciones particulares (discapacidad, etnia, edad, lengua, estatus socioeconómico, lugar de habitación, etc.). Tampoco se garantiza el derecho si el servicio público se ofrece en condiciones deficientes, de manera que quienes tienen capacidad de aportar sus propios recursos para comprar la educación, terminan en una mejor condición frente a quienes solo tienen la opción del servicio público. Como tal, la igualdad y la no discriminación son condiciones indisolubles del DHE en cuanto derecho humano fundamental¹².

Es obvio que la Constitución de 1991, la Ley 115, la Ley 30 de educación superior, además de otras normas específicas, definen de una u otra manera el rol del Estado colombiano frente a la educación en todos sus niveles, y por esta vía, establecen lo que puede esperarse de su prestación en cuanto servicio público. No obstante, lo que es necesario preguntarse, es si ese contenido, establecido en la legislación, es consistente con el concepto del DHE; es decir, si está en línea con los estándares mínimos de los derechos humanos.

Esta es la pregunta que debió haber resuelto una ley estatutaria sobre el DHE, y fue ella por lo mismo, la cuestión

que el legislativo colombiano dejó indefinidamente abierta al abstenerse de regularla¹³. Veinte años después de la expedición de la Ley General de Educación, es una ocasión importante para retomar la discusión.

Con todo, la condición principal para asumir este debate desde una perspectiva de derechos, consiste en reconocer que el DHE cuenta con un contenido explícito que ha sido establecido y precisado en las distintas normativas internacionales de derechos humanos. Tales normativas se convierten en compromisos explícitos de los Estados, cuando han sido firmadas y ratificadas, en la medida que abrigan obligaciones precisas respecto a las condiciones en que se deben garantizar los Derechos Humanos por parte de las autoridades. Valorar la Ley 115 desde este punto de vista, consiste entonces en contrastarla con el contenido del DHE, tal y como este se ha establecido en la normativa internacional.

El contenido del DHE y las obligaciones de los Estados

Si bien existe una amplia red de tratados internacionales en los que se menciona el DHE, se pueden señalar cinco instrumentos principales en los que se establece de manera precisa su contenido. El primero de ellos es, de hecho, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su Artículo 26 establece el DHE, trazándole un sentido muy preciso:

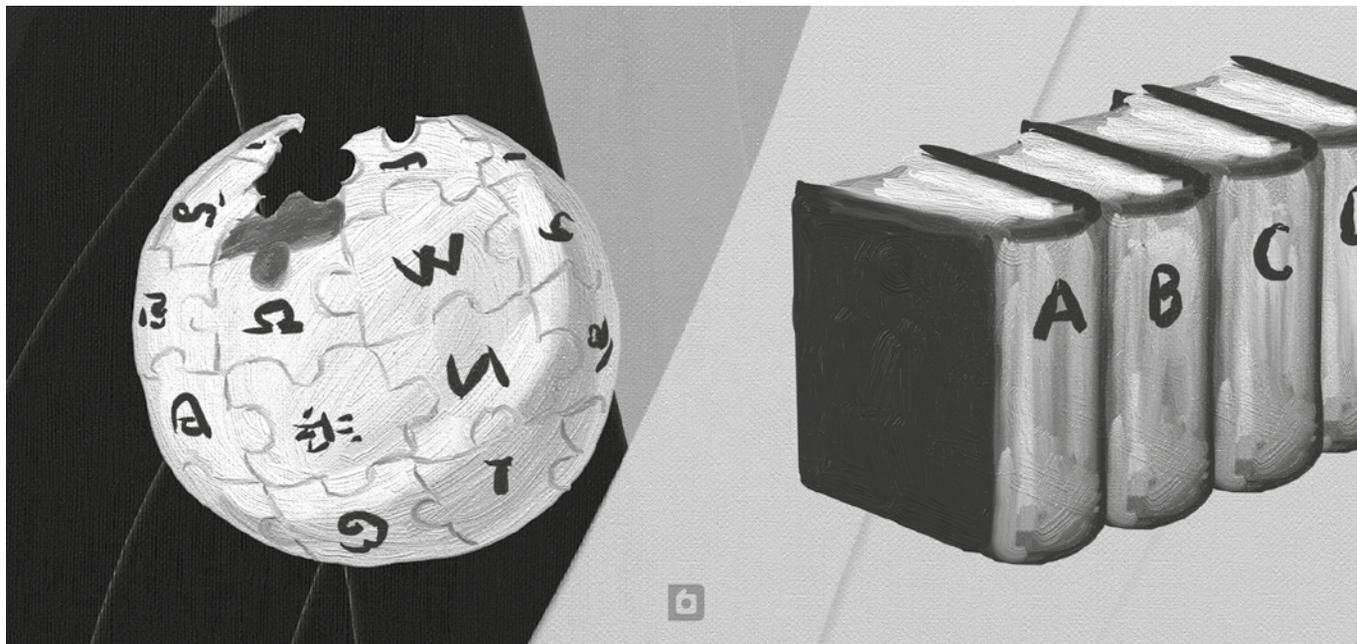
La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Además, este mismo artículo establece dos condiciones adicionales para que la educación sea considerada un derecho, al señalar que:

11 Además de los instrumentos de derechos ya mencionados, la universalidad como obligación de superar todas las formas de discriminación, y no solamente garantizar un cupo escolar, ha sido subrayada en la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960), la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965), y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), entre otros.

12 Así está subrayado en todas las normas hasta ahora citadas. La igualdad en el disfrute es parte integrante de las obligaciones de los Estados relativas a la realización de los derechos humanos y es la contracara del primado de superación de todas las formas de discriminación. Un servicio público debe visibilizar las discriminaciones históricas y formular políticas que le permitan a los grupos e individuos discriminados afirmarse y participar en pie de igualdad en el proceso educativo. Como tal, los programas de “discriminación positiva” o “acciones afirmativas” tienen un rol central en la garantía de los derechos humanos, siempre que son comprendidos como acciones dirigidas a profundizar la universalidad, en lugar de sustituirla, para que sea realmente efectiva.

13 Aunque la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha incluso obligado a modificar artículos de la Ley General de Educación que iban en contravía del contenido del DHE, como por ejemplo, el que permitía el cobro de cuotas escolares incluso en la educación fundamental.



La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental” y que “la instrucción elemental será obligatoria”, mientras que “La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

El sentido de lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos fue desarrollado y profundizado por tres instrumentos posteriores: el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante *Pidesc*) de 1966, y las Observaciones Generales No. 11 y 13 a dicho pacto, emitidas por el Comité DESC y aprobadas respectivamente en 1999.

Estos instrumentos, además de reafirmar el sentido de la educación ya establecido en la Declaración Universal, estipulan cuatro condiciones básicas como parte del contenido del derecho. En primer lugar, reconocen de manera precisa que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente (*Pidesc*, Artículo 13, #2a) este reconocimiento se extiende a la educación secundaria y terciaria o superior, al señalar que:

La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (*Pidesc*, Artículo 13, #2b).

Así como:

La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (#2c).

En segundo lugar, estos instrumentos señalan que tanto la gratuidad como la obligatoriedad de la enseñanza primaria tienen un carácter de obligación inmediata para el momento de aprobación del Pacto, mientras que en lo atinente a la educación secundaria y superior suponen una aplicación progresiva. Al respecto, el Artículo 14 del *Pidesc* señala claramente que:

Todo Estado... en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

Sobre el principio de gratuidad en la educación secundaria y terciaria, la Observación General No. 13 (párrafo 14) es clara al afirmar que: “si bien los Estados deben atender prioritariamente a la enseñanza primaria gratuita, también tienen la obligación de

adoptar medidas concretas para implantar la enseñanza secundaria y superior gratuitas”. Por su parte, la Observación General nro. 11 (párrafo 10) explicó que el concepto de aplicación progresiva no puede dar lugar a una interpretación favorable al desplazamiento indefinido de la responsabilidad del Estado frente a la obligación, de manera que “de todas formas la fecha meta debe ser ‘un número razonable de años’ y, además, que el calendario deberá ser ‘fijado en el plan’... Ello subraya tanto la importancia como la inflexibilidad relativa de la obligación de que se trata”.

En tercer lugar, además de la gratuidad -inmediata en primaria y progresiva en secundaria- los Estados parte del Pacto suscribieron la obligación de “fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria” (Pidesc, Artículo 13, #2d), de manera que tanto la alfabetización, como la educación de jóvenes y adultos integran el contenido del DHE.

En cuarto lugar, el Pidesc señala que: “Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente” (Pidesc, Artículo 13, #2e), lo que indica que además de garantizar un servicio de educación obligatoria, universal y gratuita, el Estado debe ocuparse de la expansión de este sistema a *todos los ciclos de la enseñanza*, desde la educación inicial hasta la educación superior. Como lo desarrolla la Observación General nro. 13 (párrafo 26), la implantación de un sistema de becas, “debe leerse conjuntamente con las disposiciones del Pacto relativas a la igualdad y la no discriminación; el sistema de becas debe fomentar la igualdad de acceso a la educación de las personas procedentes de grupos desfavorecidos”, y como tal, las becas deben cubrir las condiciones asociadas a la educación que permitan que estos grupos puedan acceder y participar del proceso educativo en pie de igualdad.

Sobre la mejora continua de las condiciones materiales del cuerpo docente, la Observación General nro. 13 (párrafo 27) precisa:

Aunque el Pacto (Pidesc) exige mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente, en la práctica las condiciones generales de trabajo de los docentes han empeorado y en muchos Estados Partes han llegado en los últimos años a niveles inaceptablemente bajos. Esta situación... es un grave obstáculo para la plena realización del derecho de los alumnos a la educación.

De tal forma que, las condiciones materiales de la docencia son un asunto básico del contenido del DHE.

Además de estos cuatro instrumentos, hay que señalar que estas obligaciones fueron también recogidas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través del Protocolo de San Salvador, que trata específicamente sobre los derechos económicos, sociales y culturales y que incorpora, de manera integral, las prescripciones ya establecidas en el Pidesc.

La Ley 115: una incorporación parcial del contenido del DHE

Quizá el aspecto más luminoso de la Ley, visto desde el contenido del DHE enunciado arriba, corresponde a la estipulación de los fines de la educación en el Artículo 5, donde se establecen trece propósitos que debe conseguir el servicio público educativo.

Los cuatro primeros numerales corresponden enteramente a una formación en ciudadanía, en tanto ponen en el centro de la labor educativa cuestiones como el pleno desarrollo de la personalidad individual, formación en el respeto a la vida, formación para facilitar la participación en las decisiones colectivas, educación en el respeto de la autoridad legítima y de la Ley, así como en la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente.

Hay también una mención explícita a la incorporación de la “comprensión crítica” de la cultura nacional, resaltando la diversidad étnica y cultural de la nación y la necesidad de que la educación permita la formación de una conciencia sobre la soberanía nacional. Además, en los numerales 5, 7 y 13 del Artículo 5, está también en primer orden de importancia la cuestión del acceso democrático al conocimiento, la ciencia y la técnica, comprendidos como parte del acervo cultural colectivo.

Vale la pena resaltar que, dentro de ese espectro amplio de propósitos, la mención explícita al trabajo se encuentra solamente en el numeral 11, donde se señala como otro fin de la educación “la formación en la práctica del trabajo, mediante los conocimientos técnicos y habilidades, así como en la valoración del mismo como fundamento del desarrollo individual y social”. Este aspecto resulta importante, pues la relación entre educación y trabajo no se encuentra descontextualizada frente a los demás propósitos, ni tampoco subordinados los amplios objetivos descritos atrás. En este sentido, la Ley General de Educación plantea finalidades que están mucho más allá del estrecho punto de vista de la *educación para la empleabilidad*, que se ha tornado dominante en el debate, gracias a la popularización del concepto de capital humano (Ortíz y Vizcaino, 2013; Laval, 2004).

Ahora bien, más allá de esta alentadora concepción de los propósitos de la educación, muy en línea con los señalados por

la Declaración Universal y los demás instrumentos de derechos humanos, lo que no está claramente expresado en la Ley es la centralidad que debe tener la responsabilidad del Estado en la garantía de ese servicio público educativo. Aunque el Artículo 3 señala que “El servicio educativo será prestado en las instituciones educativas del Estado”, no se expresa de manera taxativa que el Estado debe ofrecer ese servicio en condiciones de universalidad, obligatoriedad e igualdad para todos los niveles contemplados, como se ha insistido atrás.

Más bien, acto seguido el Artículo 3 expresa que “Igualmente los particulares podrán fundar establecimientos educativos en las condiciones que para su creación y gestión establezcan las normas pertinentes y la reglamentación del Gobierno Nacional”, y que “De la misma manera el servicio educativo podrá prestarse en instituciones educativas de carácter comunitario, solidario, cooperativo o sin ánimo de lucro”.

Aunque la creación de ese tipo de establecimientos está contemplada en la normativa internacional del derecho a la educación, como la libertad de los padres a escoger las instituciones educativas para sus hijos, lo que llama la atención es que en la Ley está ausente el enunciado claro y explícito de que el Estado debe garantizar el DHE en el sistema público educativo para toda persona, lo que corresponde a los principios básicos de universalidad, *obligatoriedad e igualdad* del derecho.

Por el contrario, se establece un cierto tipo de responsabilidad compartida, que en alguna medida proviene de la Constitución cuando se estableció en su Artículo 67 que “El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación”. Esta idea de responsabilidad compartida pareciera recogerse nuevamente en el Artículo 4 de la Ley 115, cuando señala que “Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo. Aunque se añade que “es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento”, ello se dice sin establecer claramente las condiciones en que debe operar dicha responsabilidad.

Reducir a la idea de “cubrimiento” el rol del Estado frente a la educación va a ser un rasgo central en la política pública educativa posterior, donde el énfasis de los gobiernos en materia educativa se puso en los cupos, pero siempre bajo un esquema

que desconoce las distintas barreras que impiden que los/as ciudadanos/as accedan efectivamente a las instituciones educativas, y que además puedan disfrutar de un proceso educativo satisfactorio¹⁴.

Al respecto, la normativa internacional es clara en que el Estado es responsable de garantizar la educación básica en condiciones de universalidad, gratuidad, igualdad y libre de toda forma de discriminación. Este carácter no es incorporado claramente en la Ley 115, la cual más bien, paradójicamente, se explaya en una serie de artículos que explicitan la responsabilidad de varios actores distintos al Estado. Lo que la Ley no hace para el rol del garante principal, sí lo hace para un conjunto de actores subsidiarios. Así, en el Artículo 6 precisa el rol de la comunidad educativa, en el Artículo 7 establece la responsabilidad de la familia, dándosele carácter de “primer responsable de la educación de los hijos, hasta la mayoría de edad o hasta cuando ocurra cualquier otra clase o forma de emancipación”, aunque luego se delimita su rol al de matricular a los/as hijos/as en las instituciones educativas, participar en las asociaciones de padres, informarse sobre el rendimiento de sus hijos y buscar orientación al respecto.

El Artículo 8 señala las obligaciones de “la sociedad”, en cuanto “responsable de la educación con la familia y el Estado”, y le asigna rol de fomento, verificación y exigencia del cumplimiento de las responsabilidades que tienen las autoridades frente a la educación, pero acto seguido, en el Artículo 9, la Ley afirma que “El desarrollo del derecho a la educación se regirá por ley especial de carácter estatutario”, reenviando el asunto a otra normatividad que hasta la fecha no existe.

Esta singularidad de la Ley colombiana de Educación no es menor, y ello se constata cuando se examinan las leyes equivalentes en otros países de la región, como por ejemplo:

- Ley de Educación Nacional-Argentina. Artículo 1: “La presente ley regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella [...]”. Artículo 2: “La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado”.

14 El esquema de financiamiento en Colombia favoreció este énfasis, al basarse en un mecanismo de subsidio a la demanda en el que las entidades territoriales reciben dinero por cantidad de niños/as matriculados, y no de acuerdo a planes para fortalecer la oferta, ni para superar las barreras de acceso —socioeconómicas y/o geográficas—. En los últimos años se han implementado algunos programas de transferencias condicionadas a la asistencia escolar, pero como tampoco están vinculados a planes para fortalecer la oferta, terminan profundizando los problemas previos. Al respecto ver CCDE (2014).

- Ley de la Educación “Avelino Siñani-Elizardo Pérez”-Bolivia: Título 1, Capítulo 1: “Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación [...] La educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla”.
- Ley Orgánica de Educación Intercultural-Ecuador. Título 1: “La presente Ley garantiza el derecho a la educación, determina los principios y fines generales que orientan la educación ecuatoriana en el marco del Buen Vivir, la interculturalidad y la plurinacionalidad”. Título II: “La educación es un derecho humano fundamental garantizado en la Constitución de la República y condición necesaria para la realización de los otros derechos humanos [...] Son titulares del derecho a la educación de calidad, laica, libre y gratuita en los niveles inicial, básico y bachillerato, así como a una educación permanente a lo largo de la vida, formal y no formal, todos los y las habitantes del Ecuador”.
- Ley General de Educación-Perú. Artículo 3: “La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la Educación Básica”.
- Ley General de Educación-México. Artículo 2: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con solo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables”. Artículo 3: “El Estado está obligado a prestar servicios educativos de calidad que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior”.

Todos estos aspectos o sus similares, están ausentes en el texto de la Ley 115 y por ello queda más que fundada la sensación de que entre el enunciado básico de la Constitución, donde se dice que “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social” (Artículo 67), y el articulado de la Ley General de Educación, existe una importante brecha regulatoria que obra en contra de la afirmación de la educación como derecho humano fundamental.

El desconocimiento de la gratuidad de la educación

Otro aspecto preocupante del texto original de la Ley 115 a la luz de la perspectiva de derechos, y que también tiene su origen en la Constitución, corresponde a la manera contradictoria como fue estipulada la gratuidad de la educación.

De entrada, la Constitución en su Artículo 67 va en contravía de los Pactos Internacionales, al afirmar que “La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”. Con este texto, el constituyente avaló el cobro de cuotas en las escuelas públicas “a quienes pueden sufragarlas”, lo que en concreto significa que se le indica al legislador establecer una regulación de dichos pagos, y con ello se abre una vía legal para violar el principio de gratuidad del DHE.

Esto es precisamente lo que se lleva a cabo en el Artículo 183 de la Ley 115, donde se encuadra el cobro de los derechos académicos en los establecimientos estatales, al señalar que:

El Gobierno Nacional regulará los cobros que puedan hacerse por concepto de derechos académicos en los establecimientos educativos estatales. Para tales efectos definirá escalas que tengan en cuenta el nivel socioeconómico de los educandos, las variaciones en el costo de vida, la composición familiar y los servicios complementarios de la institución educativa.

No es extraño entonces que el *principio de gratuidad* de la educación esté ausente en todo el texto de la Ley 115. De hecho, la palabra gratuidad aparece solamente en el Artículo 186, en el capítulo de “Estímulos especiales”, donde se establece el “estudio gratuito en los establecimientos estatales” solamente a “Los hijos del personal de educadores, directivo y administrativo del sector educativo estatal y los de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional muertos en servicio activo”. La gratuidad aparece entonces como un privilegio, un estímulo que depende de la condición particular de las familias, y no como parte del contenido del DHE de todos y todas.

Este es, como tal, uno de los puntos más oscuros de la Ley, que no puede verse de manera aislada, sino como consecuencia de una entrada a la regulación educativa que deja de lado los principios fundamentales del DHE y relega la discusión sobre la responsabilidad del Estado a una ley estatutaria inexistente. De esta manera, ni la obligatoriedad, ni la universalidad, ni la gratuidad, quedan debidamente establecidas en el contexto de la Ley General de Educación.



Resulta tan clara esta falencia, que en buena medida ha tenido que ser la Corte Constitucional, a través de reiteradas Sentencias, quien desarrolle el contenido del DHE. Precisamente, este fue el caso de la gratuidad, cuando en respuesta a una demanda interpuesta por organizaciones de la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación, la Corte Constitucional dejó sin piso jurídico el cobro de las cuotas escolares, a través de la Sentencia C-376 de 2011. Como resultado de la demanda, el gobierno nacional ha tenido que establecer la gratuidad en todas las escuelas públicas del país, lo cual lamentablemente ocurre tres lustros después de emitida la Ley General de Educación. Dicho sea de paso, la asignación realizada por este concepto por parte del Gobierno, resulta aún insuficiente para garantizar la accesibilidad a la educación (Vizcaíno et al., 2010).

A pesar de las omisiones, otros avances importantes

Se ha dicho que desde el punto de vista del DHE, una valoración al texto de la Ley 115 de 1994 muestra un panorama de luces y sombras, particularmente por su omisión frente a los principios fundamentales del contenido del derecho, y específicamente, la manera poco clara como se define la responsabilidad del Estado. No obstante, desde otro punto de vista más histórico, es justo decir que la Ley representa de todas maneras un avance importante frente a las legislaciones precedentes. Como lo señala Cajiao por primera vez:

Muchos temas que preocupaban a los educadores y al conjunto de la sociedad fueron incluidos en la ley, que fijó los fines del sistema

educativo, estableció las modalidades de atención a poblaciones especiales y a grupos étnicos promoviendo su integración al sistema de educación regular, fortaleció la autonomía de las instituciones educativas, creó órganos de participación en todos los niveles, impuso al Ministerio de Educación la obligación de elaborar planes decenales, y creó mecanismos de participación en la formulación de políticas para la sociedad civil, como las juntas y los foros educativos (Cajiao, 2004: 43).

Ya se ha mostrado que la Ley sostiene una perspectiva amplia frente a los fines de la educación, lo cual es altamente positivo, pero es necesario puntualizar otros dos aspectos favorables que presenta su articulado, desde un punto de vista de derechos. En primer lugar, la ley tiene en el Título III un desarrollo explícito y detallado sobre las normas que entran a regular la educación dirigida a grupos poblacionales específicos, que debido a sus condiciones particulares, han sido objeto de discriminaciones históricas. Como tal, hay en la Ley capítulos específicos para la *Educación de personas con limitaciones o capacidades excepcionales*, que incluye a las personas en condición de discapacidad (Título III, Cap. 1), la *Educación para adultos* (Título III, Cap. 2), la *Educación para grupos étnicos* (Título III, Cap. 3), la *Educación campesina y rural* (Título III, Cap. 4), la *Educación para la rehabilitación social*, que comprende a las personas que se encuentran en establecimientos carcelarios (Título III, Cap. 1), entre otros. La inclusión de estos distintos grupos resulta un avance, en la medida en que tradicionalmente habían sido invisibilizados, y sus necesidades educativas particulares, así como la pertinencia de medidas afirmativas, habían estado excluidas de la agenda educativa oficial¹⁵.

15 De todas formas, habría que hacer un análisis más detallado, que excede el alcance de este artículo, con miras a determinar si el articulado de cada uno de estos Títulos es coherente con las distintas convenciones internacionales que han profundizado el principio de no discriminación en la esfera de la enseñanza.

Un segundo aspecto interesante de la Ley radica en que contiene una serie de artículos dirigidos al establecimiento, funcionamiento y desarrollo de la democracia escolar y la participación social en el sector educativo. Si bien se encuentran dispersos en distintos capítulos del texto, se pueden resaltar algunos de ellos.

Por ejemplo, el Artículo 6 del título I establece que “De acuerdo con el Artículo 68 de la Constitución Política, la comunidad educativa participará en la dirección de los establecimientos educativos”. Por su parte, el Artículo 7 habilita a la familia para “Participar en el Consejo Directivo, asociaciones o comités, para velar por la adecuada prestación del servicio educativo”. De igual forma, el Título VII, que establece las normas sobre los establecimientos educativos, incluye varios artículos para garantizar la participación de la comunidad, los estudiantes y padres de familia, en la toma de decisiones sobre los planteles (Artículos 142 a 145).

Específicamente sobre los estudiantes, o “educandos”, como los define la Ley, se crea la figura del “personero estudiantil” (Artículo 94), que tiene como función proteger los derechos de los estudiantes, y además se establecen criterios para la participación de representantes estudiantiles en los consejos directivos de las escuelas. Tal vez un rasgo no tan favorable de estas disposiciones es que en ambos casos se restringe la posibilidad de ser elegido solamente a los estudiantes de los últimos años del ciclo educativo. La Ley también establece mecanismos de partici-

pación en la política educativa, más allá de la escuela, al crear las juntas y foros educativos como espacios colegiados para la discusión de la política educativa, aunque en lo fundamental se les limita su carácter al de instancias asesoras o consultivas.

La Ley 115 y la financiación del DHE: una brecha que se profundiza

Hasta aquí se ha valorado el contenido de la Ley General de Educación de acuerdo a los principios generales del DHE -universalidad, gratuidad, obligatoriedad, igualdad, no discriminación-, pero la normativa internacional de derechos humanos no solamente se ocupa de estipular principios generales, sino también señala expresamente algunos estándares para la materialización del derecho.

En particular, la Observación General nro. 13 del Comité DESC establece un conjunto de condiciones básicas que deben ser tenidas en cuenta en la implementación del servicio público, con miras a garantizar su conformidad con una perspectiva de derechos humanos. Según este instrumento, “la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener [...] cuatro características interrelacionadas”, conocidas como las 4 A¹⁶, que se resumen en la tabla 1.

Tabla 1. Las 4 A del derecho humano a la educación

Estándar	Observación general No. 13	Explicación
Disponibilidad	“Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente (...) requieren edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, (...) bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.”.	Todos los elementos y condiciones asociados a la garantía del derecho a la educación deben existir y ser suficientes, para permitir que todas las personas lo ejerzan sin restricción.
Accesibilidad	“Consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente”: No discriminación. Accesibilidad material. Accesibilidad económica. “Mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita”.	La educación debe ser accesible para todos, independientemente de las diferencias de sexo, pertenencia étnica, situación socioeconómica, orientación sexual, preferencia política, culto religioso y demás condiciones. La distancia y las condiciones geográficas no deben obstaculizar el ejercicio del derecho. La carencia de ingresos no debe ser un obstáculo para el ejercicio del derecho, por eso la gratuidad es prioritaria.

16 De todas formas, habría que hacer un análisis más detallado, que excede el alcance de este artículo, con miras a determinar si el articulado de cada uno de estos Títulos es coherente con las distintas convenciones internacionales que han profundizado el principio de no discriminación en la esfera de la enseñanza.

<p>Aceptabilidad</p>	<p>“La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos” deben ser “(por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres”.</p>	<p>Los contenidos y métodos de enseñanza deben ser consistentes con las expectativas y necesidades de los estudiantes, tanto en términos de contexto cultural y socioeconómico, como en términos individuales.</p>
<p>Adaptabilidad</p>	<p>“La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”</p>	<p>El proceso educativo debe tener la capacidad de responder a los contextos individuales y sociales en toda su multiplicidad y variabilidad; incluye la capacidad de adaptarse a nuevas tecnologías y cambios del orden social en general.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Observación General nro. 13, párrafo 6.

Las 4 A ponen de relieve que la garantía del DHE exige condiciones concretas para su materialización, que requieren una destinación de presupuesto suficiente por parte del Estado. De acuerdo con estos criterios, el ejercicio del DHE implica infraestructuras, dotaciones y elementos de apoyo para el proceso educativo, en cantidad suficiente, y en estado aceptable; así mismo, la educación debe estar diseñada para promover el desarrollo de las capacidades y habilidades de las personas, dando cuenta y adaptándose a las condiciones o características propias de los contextos de donde provienen.

Por lo mismo, los/as docentes son actores fundamentales en el cumplimiento de estos estándares, y para ello deben gozar también de condiciones materiales adecuadas, así como del reconocimiento por parte del Estado y de la sociedad del rol central que desempeñan. En consecuencia, el Estado debe garantizar las condiciones apropiadas para el ejercicio de la carrera docente, entre ellas, la adecuada formación profesional antes y a lo largo del desempeño profesional, así como una remuneración suficiente y en condiciones de igualdad frente a las demás profesiones de la función pública. Ese reconocimiento debe implicar también la disposición de las condiciones adecuadas de protección y seguridad social, así como las garantías asociadas al derecho al trabajo, que el mismo Pidesc establece para todo desempeño laboral.

En resumen, “la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad, y la responsabilidad del Estado, son condiciones de posibilidad para que la obligatoriedad, la gratuidad y la universalidad tengan una orientación de derechos humanos” (CLADE, 2010: 5). Este conjunto de estándares, que junto a los principios más generales, dan contenido y materialidad al DHE, se traducen en compromisos financieros del Estado, necesarios para llevar a la práctica la realización del derecho.

A continuación se examinará de qué manera la Ley 115 establece un esquema particular de financiación para el sistema público educativo, y cómo funcionó posterior a su promulgación. El planteamiento mostrará que si bien la Ley General de Educación estableció un régimen en el que distintos niveles del Estado deberían concurrir para financiar la educación, las medidas posteriores que impulsó el gobierno central, así como las restricciones estructurales de municipios y departamentos, fueron en contravía de los propósitos de la Ley.

El esquema de financiación de la educación establecido en la Ley 115

La Ley 115 contempla en su Título IX sobre “la Financiación de la educación” un esquema basado en la convergencia entre recursos públicos y aquellos provenientes del gasto de bolsillo de las familias. En cuanto a los recursos públicos, se establecía una coparticipación entre los diferentes niveles del Estado. En cuanto al gasto de bolsillo, se creaban los *Fondos de servicios docentes* (Artículo 182) adscritos a cada escuela y fondeados principalmente con el cobro a las familias de derechos académicos (Artículo 183), en contravía del principio de gratuidad.

En términos generales, la Ley se enmarcaba en el espíritu constitucional de la descentralización, al señalar que “La educación estatal se financia con los recursos del situado fiscal, con los demás recursos públicos nacionales dispuestos en la ley, más el aporte de los departamentos, los distritos y los municipios, según lo dispuesto en la Ley 60 de 1993”. Es necesario recordar que a través de la Ley 60 se estipularon los criterios de transferencias y competencias que el Estado entregaba a las entidades territoriales -departamentos, distritos y municipios- en el marco de la descentralización.

Buena parte del Título IX se refiere al pago de los salarios y prestaciones docentes, que de acuerdo a lo establecido en la Ley, iba a ser cubierto principalmente por los recursos del Situado Fiscal, es decir, por las transferencias territoriales. En cuanto al mantenimiento y dotación de los establecimientos educativos, el Artículo 184 ponía esta responsabilidad principalmente en cabeza de las entidades territoriales, al señalar que “Los distritos y los municipios, en concurrencia con los departamentos, financiarán la construcción, mantenimiento, y dotación de las instituciones educativas estatales de conformidad con la ley sobre distribución de competencias y recursos”.

Otros conceptos indispensables de la canasta educativa quedaban ausentes de toda mención, como la formación y actualización de los docentes, la incorporación de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) al proceso educativo, el sostenimiento de los proyectos educativos institucionales -establecidos por la misma ley-, la alimentación y el transporte escolar, y los demás costos directos e indirectos ligados al proceso educativo, como los materiales pedagógicos, los libros de texto, los uniformes, entre otros¹⁷.

Así, la Ley 115 ya prefiguraba la desfinanciación estructural del sistema educativo. Si bien se reconocía una relación estrecha

entre los recursos de transferencias -situado fiscal- y la financiación de los costos de funcionamiento, al trasladar en cabeza de las entidades territoriales la responsabilidad de fondar todos los demás gastos estructurales del proceso educativo, como la infraestructura y su mantenimiento, se abrió una brecha de financiamiento considerable. Esto porque, como se verá más adelante, era previsible que una parte muy importante de los cerca de mil municipios que en ese momento tenía el país, carecieran de la capacidad financiera para cubrir aquellos rubros de la canasta educativa distintos a la nómina, y muy particularmente, la infraestructura y la dotación educativa.

Así lo muestra un análisis de los presupuestos educativos municipales realizado una década después de aprobada la Ley. El informe encontró que para seis municipios de muy distinto tamaño y capacidad financiera, entre el 76% y el 94% de los recursos dirigidos a la educación se empleaban en el pago de la nómina y las prestaciones sociales de los docentes y directivos, como se puede apreciar en las tablas 2 y 3. Los mayores porcentajes correspondían a los municipios de menor capacidad financiera autónoma, de manera que los rubros distintos a la nómina estaban totalmente desprovistos de financiamiento (Save the Children UK, 2006).

Tabla 2. Proporción del gasto educativo municipal de acuerdo con la fuente

Municipio	% Financiación SGP	% Financiación ingresos propios	% Financiación deuda
Bogotá D.C.	74%	23%	3%
Medellín	87%	10%	3%
Cartagena	96%	4%	%
Soacha	95%	5%	0%
Quimbaya	99%	1%	0%
Montenegro	99%	1%	0%

Fuente: Save the Children UK (2006).

17 Solo se encuentra una referencia muy lateral al respecto, cuando en el Artículo 182 se señala que “En los establecimientos educativos estatales habrá un Fondo de Servicios Docentes para atender los gastos distintos a salarios y prestaciones”, y acto seguido se regula, en el Artículo 183, como hemos dicho atrás, el cobro de cuotas escolares a las familias.

Tabla 3. Proporción del gasto educativo municipal según su destinación

Municipio	% Recursos destinado a Costos de Personal	% Recursos destinado a "Calidad Educativa"*	% Recursos para contratación del servicio educativo a particulares
Bogotá D.C.	68%	20,47%	11,5%
Medellín	87%	10%	3%
Cartagena	96%	4%	%
Soacha	95%	5%	0%
Quimbaya	99%	1%	0%
Montenegro	99%	1%	0%

Fuente: Save the Children UK (2006). * Calidad Educativa se refiere, según la tipología del Ministerio de Educación, a "dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información" (Ley 715 de 2001, Artículo 16).

De acuerdo con el estudio, el que la nómina ocupara la mayor parte del financiamiento no significaba que los docentes estuviesen bien remunerados, por el contrario, se encontró un rezago de la remuneración media de los docentes frente a los demás profesionales del Estado, a pesar de que contaran con el mismo nivel de formación y antigüedad. Un estudio más reciente muestra que los docentes públicos en Colombia ganan en promedio un salario mensual 18% menor al que reciben profesionales de otras áreas, y que la varianza de su remuneración es mucho menor, lo que significa que además de estar entre los rangos más bajos de salario frente a otras profesiones, los docentes tienen menos oportunidad de mejorar sus ingresos a través del mismo campo profesional (García Jaramillo et al., 2013: 10-11).

Al respecto hay que señalar que la Ley suscribía la expectativa de que los recursos disponibles para financiar la nómina debían aumentar con el situado fiscal, pues así estaba planteado en la Ley 60 y ese era el espíritu descentralizador de la Constitución. Ello se puede inferir a partir del Artículo 175 de la Ley 115, que expresa: "Con los recursos del situado fiscal y demás que se determinen por ley, se cubrirá el gasto del servicio educativo estatal, garantizando el pago de salarios y prestaciones sociales del personal docente, directivo docente y administrativo de la educación estatal en sus niveles de educación preescolar, básica -primaria y secundaria- y media", y señalando particularmente que "Estos recursos aumentarán anualmente de manera que permitan atender adecuadamente este servicio educativo".

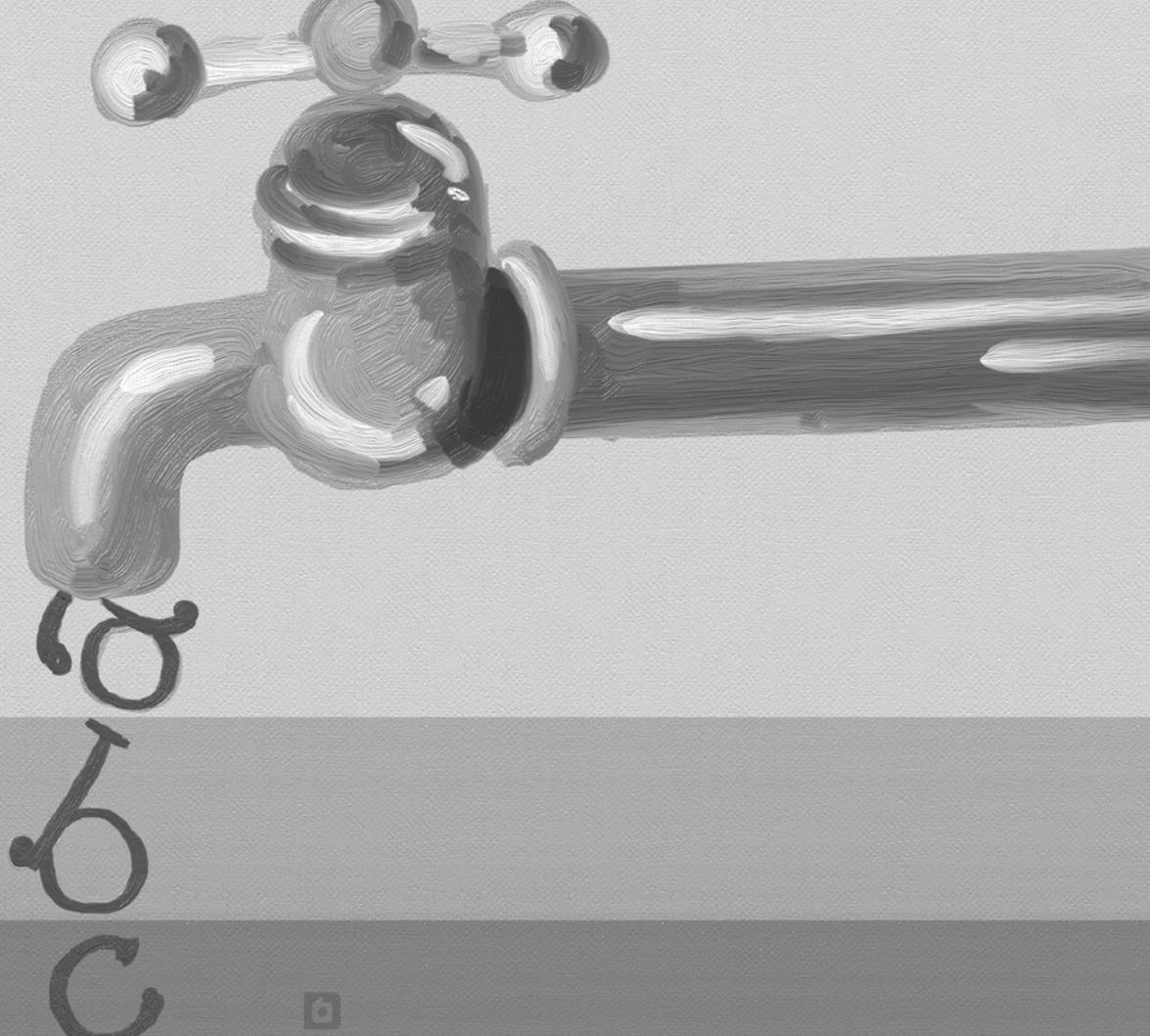
Sin embargo, la realidad es que los pilares sobre los cuales la Ley suponía que se podía a sostener la financiación del servicio

educativo no se cumplieron en los años posteriores a su implementación, y más bien, las distintas coyunturas económicas y políticas fueron en sentido adverso.

Por un lado, las transferencias territoriales no crecieron en la medida en que lo estipulaba la Ley 60, sino al contrario, fueron recortadas en el 2001, a través de la reforma al sistema de transferencias operado por la Ley 715 de 2001. Por otro lado, los municipios y departamentos tampoco contaron con recursos suficientes para financiar los rubros distintos a la nómina, teniendo en cuenta que buena parte de los departamentos entraron en quiebra en el marco de la crisis del 98-99, y las bases tributarias de la mayoría de municipios nunca se fortalecieron por razones estructurales. Tampoco las familias estuvieron en condiciones de cubrir directamente de sus bolsillos la desfinanciación pública del sistema, no solamente por lo inconveniente en términos de derechos humanos, sino a causa del particular contexto de depresión económica y aumento del desempleo, que caracterizaron los años posteriores a la aprobación de la Ley.

El ajuste fiscal y la desfinanciación estructural del DHE

A finales de la década de los noventa, la economía colombiana enfrentó la peor crisis económica del siglo XX, con una caída del PIB de 4,2% en 1999, un aumento vertiginoso de la tasa de desempleo que llegó a niveles próximos al 20%, y una salida masiva de capitales internacionales, que además de presionar la rápida devaluación de la tasa de cambio, ocasionó una crisis financiera sin precedentes (Misas, 2002). La situación puso en riesgo la solvencia internacional de la economía, y en este



contexto, el gobierno nacional solicitó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por el orden de US\$2.700 millones, con miras a respaldar la solvencia externa del país.

Como tal, las condiciones asociadas al acuerdo implicaron un profundo plan de ajuste fiscal, donde la pieza clave fue la reforma al sistema de transferencias. En este sentido, el acuerdo señalaba que:

El deterioro de la situación fiscal de Colombia ha resultado principalmente de la introducción de programas en los primeros años de la década de los años 90 que significaron grandes incrementos del gasto público. Las autoridades también han enfrentado dificultades en la administración fiscal, debido a la creciente participación de los ingresos de destinación específica” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999: 4).

Al poner las reformas originadas por la Constitución de 1991 como principal causa del déficit fiscal, el gobierno se comprometió con el FMI a ajustar el sistema de transferencias:

El más importante de los esfuerzos para controlar el gasto público en el mediano plazo es el acto legislativo (una enmienda consti-

tucional) que fue presentado al Congreso en septiembre de 1999 con el propósito de mantener constante en términos reales el valor de los fondos que se transferirán a los gobiernos locales bajo los acuerdos de participación en los ingresos corrientes de la Nación. Se espera que esta reforma, que requiere la aprobación en dos sesiones sucesivas del Congreso, sea efectiva a partir de julio del 2001 y provea ahorros fiscales del 0,4 por ciento del PIB en el 2001, aumentando al 0,8 por ciento del PIB en el 2002 (11) (subrayado fuera del texto).

No obstante, hay que recordar que el aumento progresivo de las transferencias había sido un compromiso de la Constituyente para asignar recursos suficientes a las entidades territoriales, puesto que iban a hacer frente a un conjunto nuevo de competencias como parte del esquema de descentralización. No se trataba de una concesión gratuita a los departamentos y municipios, sino que era el reconocimiento del déficit histórico en la financiación de las garantías sociales, que con miras a una mayor democratización, pasaban a ser objeto de la gestión en los nive-

les locales de gobierno. La reforma pactada con el FMI, que fue efectivamente operada a través del Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 del mismo año, “le hizo conejo” a este propósito constitucional, porque le sustrajo el dinamismo pactado a las transferencias territoriales, sin que se revisaran las competencias de municipios y departamentos.

Empero, la Ley 115 de 1994 encuadraba justamente su esquema de financiación en la profundización de la descentralización y suponía que los ingresos del situado fiscal iban a crecer de manera progresiva, como había sido establecido en la correspondiente Ley 60 de 1993. En la vía contraria, la Ley 715 de 2001 operó un estancamiento en términos reales de los recursos de las transferencias y por cuenta de esta medida, dejaron de transferirse \$16,9 billones a los territorios en el periodo comprendido entre 2002 y 2008 (Federación Nacional de Departamentos, 2006). En total, serían cerca de \$80 billones los que se habrían dejado de transferir a las entidades territoriales hasta 2016 (García, 2010).

Ahora bien, otra de las consecuencias que tuvo la crisis de finales de los noventa fue la quiebra de una buena parte de los departamentos, a los cuales se les había permitido endeudarse directamente con la banca y pignorar los ingresos futuros de las transferencias para pagar la deuda. En cuanto dichos ingresos cayeron como resultado de la crisis económica, y teniendo en cuenta que la mayoría de los créditos fueron pactados en condiciones bastante onerosas, varios departamentos entraron en cesación de pagos y muchos de ellos tuvieron que ir a convenios de pago con la banca, bajo una ley especial de quiebras que el gobierno nacional adaptó a esta situación particular¹⁸. En lo que tiene que ver con la educación, esta situación significó que entre finales de la década de los noventa y al menos el primer lustro de la siguiente, la mayoría de los departamentos estuvo financieramente inhabilitado para concurrir a la financiación de la infraestructura y la dotación escolar, tal como había sido determinado en la Ley 115 (UNEB, 2005).

Más allá de la coyuntura de la crisis, hay que decir que la capacidad financiera del nivel departamental es frágil y está concen-

trada en algunos departamentos que gozan de recursos naturales que les proveen regalías directas, o bien que tienen algún grado importante de desarrollo económico, lo cual les permite imponer tasas y sobretasas con algún tipo de dinamismo -como por ejemplo las sobretasas a la gasolina-. No obstante, la mayoría de los 32 departamentos siguen siendo fuertemente dependientes de las transferencias, ya que las bases tributarias más dinámicas se encuentran centralizadas y son recaudadas por el nivel nacional¹⁹.

En cuanto a los municipios, la situación más allá de la crisis también es adversa, puesto que sus principales fuentes de financiación corresponden a tributos cuyo potencial se encuentra limitado de manera estructural para la mayoría de ellos. Sus principales bases fiscales corresponden al impuesto de industria y comercio, y al impuesto predial.

El primero de ellos depende del grado de desarrollo económico de cada región, que para el caso colombiano se encuentra concentrado fundamentalmente en las principales ciudades y grandes distritos. Entre los 1.100 municipios existentes, son pocos los que cuentan con un desarrollo comercial e industrial lo suficientemente dinámico que les permita generar recursos crecientes, sin contar que justamente una de las características del modelo económico aperturista incorporado a partir de los años noventa profundizó la desindustrialización y desagravación generalizada de la economía (Ocampo y Martínez, 2011).

En cuanto al impuesto predial, la situación es compleja, pues es bien sabido que los grandes propietarios de la tierra se encuentran sobre-representados en las corporaciones que toman las decisiones acerca de la tributación (Concejos Municipales y el Congreso de la República) (Kalmnovitz y López, 2005), de manera que los municipios con pocos habitantes y extensiones importantes de tierra también se encuentran inhabilitados políticamente para cobrar tributos sobre el suelo rural. En consecuencia, tanto para el impuesto de industria y comercio, como para el predial, son solamente las grandes aglomeraciones urbanas las que cuentan con el músculo financiero suficiente para agregar recursos importantes a las transferencias, con miras a financiar las condiciones de prestación del servicio educativo.

18 Se trata de las Leyes 550 de 1999 y 617 de 2000, con las cuales el Gobierno Nacional lidió la crisis de las entidades territoriales endeudadas. A cambio de respaldar los planes de reembolso de la deuda territorial a la banca, el Ministerio de Hacienda llevó a cabo un profundo ajuste fiscal en las entidades territoriales. Las medidas fueron tan abruptas, que varios departamentos tuvieron que trasladar directamente sus ingresos a los bancos a través de convenios de pago compulsorios y fiducias establecidas con este fin específico (UNEB, 2005).

19 El nivel nacional de Gobierno recauda el impuesto de renta y el impuesto al valor agregado (IVA), entre otros tributos, y hace poco, reformó también el manejo de las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales, con el fin de tener un mayor control y poder sobre la definición de sus usos.

En resumen, con las transferencias ajustadas -casi congeladas en su crecimiento-, los departamentos quebrados y los municipios débiles tributariamente, el esquema de financiación propuesto por la Ley 115 de 1994 hizo agua. Ello puede constatarse fácilmente cuando se examina con algún grado de detalle la estructura de financiación de la canasta educativa.

En 2008, una investigación encargada por organizaciones de la sociedad civil en Colombia hicieron estimó el valor medio de la canasta educativa, teniendo en cuenta condiciones mínimas de aceptabilidad en la prestación del servicio público. El estudio de costos mostró que la asignación per cápita requerida ascendía a un suma entre \$2.300.000 y \$2.500.000 anuales -de 2008- (Ortiz y Vizcaíno, 2013: 326), mientras que para ese año la asignación media del Sistema General de Participaciones estaba por el orden de \$1.002.500 (Anexo 1 del Documento Conpes Social 116 de 2008).

Por su parte, en 2004 la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá había hecho un ejercicio similar, sin incluir la infraestructura educativa en la canasta y encontró que el costo per cápita únicamente por funcionamiento debía rondar entre \$1.032.000 y \$1.416.000, mientras que la transferencia per cápita media recibida del gobierno nacional en ese año había sido de \$860.833 (Documento Conpes Social No. 83 de 2004). De esta manera, cerca de un 60% de lo requerido para garantizar la canasta educativa mínima -incluyendo los costos de infraestructura-, viene quedando sobre los hombros de la frágil y dispar capacidad financiera de las entidades territoriales.

Esta situación ya era bien conocida por el Ministerio de Educación desde mucho tiempo atrás, pues en 2002 contrató su propio estudio para estimar el costo de las canastas educativas, en vista de que debía regular el Artículo 16 de la Ley 715 de 2001. Allí, después de hacer un ejercicio detallado de tipologías y escenarios, concluyó que:

Los estimativos de la canasta educativa y la asignación por alumno basados en parámetros óptimos, que permitirían ofrecer un servicio educativo en condiciones de eficiencia, supera ampliamente las disponibilidades del SGP. Se necesitaría aumentar en por lo menos un 50% los recursos programados para el 2002 y mantener estos volúmenes hacia adelante en términos reales para alcanzar los niveles óptimos... Este escenario es fiscalmente imposible en las actuales condiciones y es claro que la Ley 715 refleja esas restricciones de recursos. Lo anterior significa que será muy difícil ofrecer un servicio educativo oficial en condiciones óptimas en todos sus insumos y niveles (Vargas, 2002: 57-58, subrayado fuera del texto).

Por tanto, las autoridades tenían muy claro el impacto que iba a tener el cambio del régimen de transferencias para la implementación de la Ley 115, y particularmente sabían que el recorte de recursos les enfrentaba a una desfinanciación profunda del proceso educativo. Así, continuaba el documento:

En este contexto, el recurso docente debería estimarse con base en parámetros inferiores a los considerados como óptimos o de lo contrario no habría posibilidad de financiar otros componentes de gastos, especialmente aquellos relacionados con la calidad de la educación [...] Será necesario un esfuerzo adicional de la nación y de los municipios y departamentos para vincular más recursos a la calidad de la educación derivados de distintas fuentes como regalías, recursos externos, recursos propios, etc. De lo contrario, la calidad será la gran sacrificada en la educación del país en el marco del nuevo esquema de la Ley 715 (58).

Y así ocurrió. Tal y como lo pronosticaba el mismo estudio contratado por el Ministerio de Educación, las autoridades optaron por ajustar las condiciones salariales de los docentes a través de un nuevo estatuto. De esta manera, se deterioró la remuneración de los nuevos profesores contratados, se liberaron recursos minúsculos para cubrir todos los demás rubros previstos en el Artículo 16 de la Ley 715, como “dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información”; mientras tanto, rezagos estructurales en temas vitales como la construcción de nueva infraestructura, la formación docente, la incorporación de TICs, siguieron totalmente descubiertos en el nuevo esquema de financiación.

Entonces, no es extraño que al comparar la disponibilidad de recursos para financiar el derecho a la educación a nivel internacional, Colombia evidencie un rezago notable. Mientras que Brasil asigna en promedio cerca de US\$1.340 anuales por estudiante y Argentina US\$1.631, Colombia asigna US\$754, y si se compara con los países que ocupan los mejores puestos en las pruebas internacionales, comprenderemos por qué Colombia se encuentra entre los resultados más deficientes en el conjunto de países evaluados. De acuerdo a la OECD, países como Finlandia, Corea, Canadá o Japón destinan recursos anuales por estudiante en educación primaria entre US\$6.500 y US\$7.500 (OECD, 2011), que equivalen a cerca de \$14 millones anuales per cápita, esto es, más de diez veces el giro medio por concepto de transferencias educativas en Colombia.

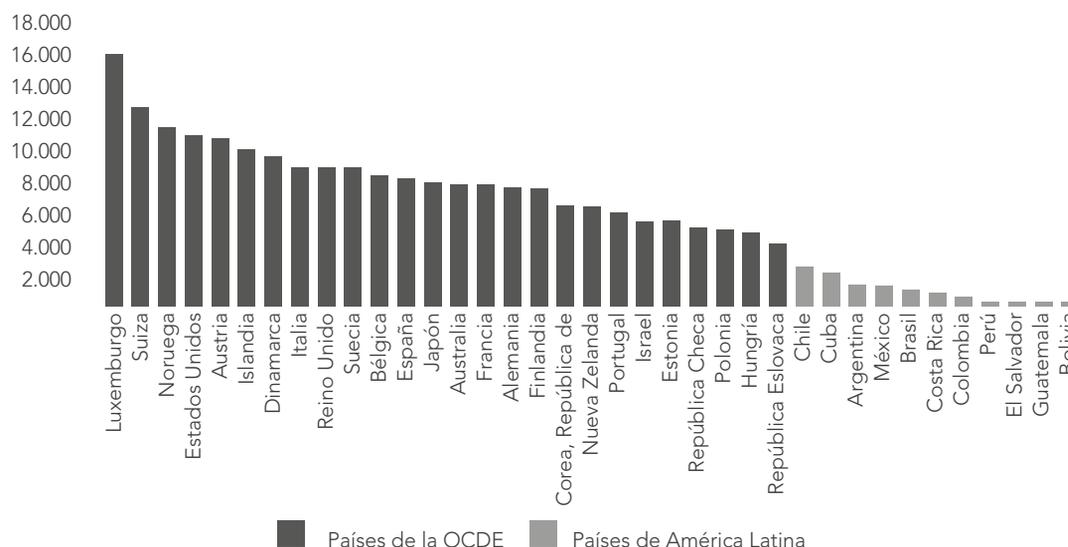


Gráfico 1. Gasto per cápita anual en educación básica y media

Fuente: OECD, Education at a Glance, Tabla B1.1a: Annual Expenditure per Student by Educational Institutions for All Services (2008), p. 218, y para América Latina, Banco Mundial-Indicadores sobre Educación. Cálculos propios basados en asignaciones per cápita promedio y matrículas por nivel educativo.

Es irracional asignar un décimo del presupuesto de los países con mejores resultados y esperar contar con estudiantes tan aventajados como ellos. Los lloriqueos por los resultados en las pruebas internacionales PISA no pasan de ser una retórica de bajo costo, como lo es la situación a la cual la legislación vigente y la voluntad política han condenado al servicio público educativo en nuestro país. No se pueden esperar buenos resultados de aprendizaje a partir de docentes mal pagados, sin formación permanente, sin condiciones materiales para el ejercicio de su profesión, sin presupuesto para construir la infraestructura necesaria, ni mantener la que ya existe, sin la incorporación de TICs y la financiación de proyectos educativos transversales e interdisciplinarios. Y desde todo punto de vista, es una violación flagrante al DHE, y particularmente a los primados de igualdad y no discriminación, que se pretenda que este enorme déficit de financiación de la educación sea sufragado por el bolsillo de las familias. Ello es agregar más desigualdad a las ya profundas inequidades de las que nuestro país es campeón a nivel internacional.

Conclusión: un horizonte de luchas ciudadanas por venir

El DHE en Colombia se encuentra en riesgo. La Ley 115 no desarrolló la responsabilidad del Estado al respecto, y aunque reguló el servicio público incorporando algunos avances históricos en la legislación del sector, dejó sin mención aspectos centrales como la gratuidad, la obligatoriedad y la garantía concreta de las condiciones materiales para su realización -disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad-. A pesar de los pasos ciertos que ha dado la jurisprudencia de la Corte Constitucional para llenar este vacío, las políticas públicas que se han implementado después de la promulgación de la Ley, han ido en mayor medida contra la garantía del DHE.

En particular, con el recorte estructural del dinamismo de las transferencias territoriales se ha profundizado la brecha de desfinanciamiento en el sector. Una parte cada vez más importante de los recursos para las competencias sociales se ha recentralizado y viene siendo utilizada para masificar los progra-

mas de transferencias monetarias focalizadas. Estos programas no solamente son asistencialistas, en tanto que evitan atacar las causas estructurales de la pobreza -desigualdades, subempleo, desindustrialización-, sino que además resultan un botón político de cada Gobierno nacional en el objetivo de garantizar su reproducción política -reelección- configurando un nuevo tipo de clientelismo (Giraldo, 2007).

Mientras tanto, alrededor de la mitad de la canasta educativa se encuentra desfinanciada. Los recursos se distribuyen a través del subsidio a la demanda -capitación por cobertura- y en este esquema aspectos fundamentales de la oferta, como la construcción de nueva infraestructura, su adaptación a las poblaciones y territorios específicos y la garantía de las condiciones de acceso siguen en detrimento (CCDE, 2014). Por otra parte, las condiciones materiales del trabajo docente se encuentran particularmente desatendidas por la política pública; la remuneración de los docentes presenta una brecha persistente frente a la de los demás profesionales en el Estado (García et Al. 2013), y a lo largo de la carrera hay una escasez notable de posibilidades y estímulos de formación asociadas al ascenso (García et al. 2013). Además, en las escuelas, las bibliotecas, los textos y materiales de trabajo no tienen financiación, así como las actividades transversales que configuran los proyectos educativos institucionales (CCDE, 2014). Todas estas condiciones afectan los resultados de aprendizaje y en concreto, violan de manera flagrante el derecho que tienen todos/as los ciudadanos/as a una educación digna.

Es evidente que se precisa un reposicionamiento de la educación en las prioridades de la política pública como, de

hecho, ha venido ocurriendo en otros países de la región -Argentina, Ecuador, Bolivia, Brasil y más recientemente Chile-²⁰. Ello solo será posible si se logra constituir un amplio movimiento ciudadano que cuestione las prioridades actuales de la política social, centradas en el asistencialismo, el clientelismo y la extracción de renta financiera sobre el presupuesto nacional. Las distintas expresiones del movimiento estudiantil, el gremio docente, las entidades territoriales -municipios y departamentos-, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general, tienen intereses convergentes respecto a esta transformación y cuentan con una ventana de oportunidad sin igual, de cara a la discusión de la continuidad del Sistema General de Participaciones (SGP) en 2015-2016²¹.

Si se llegaran a construir lasos de unidad entre todos estos sectores sociales en torno a la exigibilidad del derecho humano a la educación, es posible que no solo se logre una mejor correlación de fuerzas para presionar una reforma favorable en el esquema de transferencias, sino que quizá el empuje de la movilización social resultante, colme el debate del próximo Plan Decenal de Educación y obligue a transformarlo en una verdadera constituyente educativa.

Es posible que ello permitiría vislumbrar, en los años venideros, un proyecto de ley estatutaria de iniciativa ciudadana que, con el respaldo de un amplio movimiento social, podría restituir las condiciones de realización del DHE al nivel de compromisos fundamentales del Estado, donde siempre debieron estar en materia de regulación. Ello marcaría por fin un horizonte de superación a los fallos estructurales que conservó la Ley 115.

20 Varios de estos países, además de aumentar de manera consecuente el presupuesto educativo (Argentina de 4,52% a 6,26% del PIB entre 1999 y 2011, Bolivia de 5,66% a 6,89%, Ecuador de 1,60% a 4,36%, Brasil de 3,88% a 5,82%, mientras que Colombia se mantuvo constante pasando de 4,44 a 4,45% en el mismo periodo), también lograron posicionar las condiciones de realización del DHE como uno de los compromisos básicos del Estado, bien a través de procesos constituyentes o de la discusión de nuevas leyes del sector. En el caso chileno, la movilización por el DHE ha sido un aspecto fundamental en la elección de la presidente Michelle Bachelet y ya ha producido importantes resultados en el campo de la legislación, como archivar proyectos de Ley que buscaban profundizar su privatización. Por su parte, Brasil viene de firmar, en junio de 2015, una Ley que garantiza un aumento progresivo del gasto público en educación hasta llegar a 10% del PIB, lo que sería el compromiso más ambicioso con la financiación de la educación, en toda la región.

21 De acuerdo con el Acto Legislativo 04/2007 y la ley 1176 del mismo año, el esquema de recursos del SGP tiene una vigencia hasta el 2016 y debe volver a discutirse su fórmula de asignación para las vigencias posteriores.

Referencias

- Acto Legislativo 01 de 2001. Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política. Publicado en el Diario Oficial No. 44.506, de 1 de agosto de 2001.
- Amable, B. (2005). *Les cinq capitalismes*. Collection Economie Humaine. Seuil.
- Boyer, R. (2004). *La théorie de la régulation. Les fondamentaux*, Collection Repères. París: La Découverte.
- Brazilian Campaign for the Right to Education. (2010). *Cost of Initial Quality Education per Student. A Brazilian Campaign' proposal for the financing of public quality education for all*. Sao Paulo: Brazilian Campaign for the Right to Education.
- Cajiao, F. (2004). La concertación de la educación en Colombia. *Revista Iberoamericana de Educación*, nro. 34, enero-abril de 2004, pp. 31-47. Recuperado en <http://www.rieoci.org/rie34a02.htm>.
- CCDE-Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación. (2013). *Docentes y sindicalistas bajo amenaza en Colombia*. Publicado en: <http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/phocadownload/docentes%20y%20sindicalistas%20bajo%20amenaza%20en%20colombia.pdf>
- CCDE-Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación. (2014). *La financiación de la educación en Colombia: Reformar el Sistema General de Participaciones para garantizar el derecho humano a la educación*. Documento de trabajo (mimeo).
- CCDE-Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación. (2014). La exigibilidad de la gratuidad de la educación en Colombia: Una lucha ciudadana. Mayo de 2014. Bogotá. Publicado en: http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/phocadownload/informe_gratuidad_2014.pdf
- CLADE-Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. (2010). *El financiamiento de la educación desde una perspectiva de derechos. Hacia una propuesta de indicadores sobre el financiamiento del derecho a la educación en América Latina y el Caribe. Marco conceptual*. Sao Paulo: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (2008). *Nueva Composición del Sistema General de Participaciones. Informe de impacto social*. Santiago de Cali.
- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A, de 21 de diciembre de 1965.
- Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza. Aprobada en la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su undécima reunión, celebrada en París, del 14 de noviembre al 15 de diciembre de 1960.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.
- Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.
- Declaración Universal De los Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.
- Departamento Nacional de Planeación (2004). Documento Conpes Social nro. 83. *Distribución del Sistema General de Participaciones once docenas de la vigencia 2004*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). Documento Conpes Social nro. 131. *Distribución del Sistema General de Participaciones once docenas de la vigencia 2010. Ajuste a la distribución de la última docena y el mayor valor de la participación de propósito general de la vigencia 2009*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). Documento Conpes Social nro. 170. *Distribución del Sistema General de Participaciones vigencia*

- 2014: *Distribución parcial doce doceavas de la participación para educación*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia.
- Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Educación. Ley de la Educación nro. 070 “*Avelino Siñani-Elizardo Pérez*”. La Paz, 20 de diciembre del 2010.
- Federación Nacional de Departamentos. (2006). *Posición de los Departamentos frente al Proyecto de Acto Legislativo que modifica el SGP*. Bogotá D.C.
- García Jaramillo, S. et al. (2013). *Tras la excelencia docente. Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Resumen ejecutivo. Bogotá D.C.: Fundación Compartir.
- García, M. (2010). Impacto de la Reforma al Sistema de Transferencias en el Proceso de Descentralización Fiscal en el País. En Universidad de Los Andes (Ed.), *II Congreso de Economía Colombiana*. Bogota, pp. 1-31.
- Giraldo, C. (2007). *¿Protección o desprotección social? Bogotá: Desde Abajo*.
- Kalmanovitz, S. & López, E. (2005). *La Agricultura Colombiana en el Siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.
- Laval, Ch. (2004). *La escuela no es una empresa*. Barcelona: Paidós Ibérica SA.
- Ley 60 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia.
- Ley 115 de febrero 8 de 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación. Congreso de Colombia.
- Ley 715 de diciembre 21 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Congreso de Colombia.
- Ley General de Educación-Ley No. 28044. Comisión Permanente del Congreso de la República del Perú. Promulgada en Lima, a los 17 días del mes de julio de 2003.
- Ley General de Educación. Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2014. Estados Unidos Mexicanos.
- Ley No. 26.206. Ley de Educación Nacional. República de Argentina.
- Ley Orgánica de Educación Intercultural. Registro Oficial No. 417 publicado el 31 de marzo del 2011. Presidencia de la República. Ecuador.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1999). *Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*. Santafé de Bogotá D.C.: Banco de la República.
- Misas, G. (2002). *La ruptura de los noventa. Del gradualismo al colapso*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Observación General Nro. 11, adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Planes de acción para la enseñanza primaria (Artículo 14). 20° período de sesiones (1999) (E/C.12/1999/4).
- Observación General Nro. 13, adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a la educación (Artículo 13), 1999. 21° período de sesiones (1999) (E/C.12/1999/10).

- Ocampo, J. A. & Martínez, A. (2011). *Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia*. Bogotá: Coalición para la promoción de la industria colombiana. Recuperado de: <http://jaocampodotnet.files.wordpress.com/2012/03/haciaunapolc3adticaindustrialdenuevageneracic3b3n.pdf>.
- OECD-Organization for Economic Co-operation and Development. (2011). *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*. OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>
- Ortíz, I. & Vizcaíno, J.R. (2013). La educación en Colombia desde la perspectiva del financiamiento: ¿capital humano o derecho humano? En Giraldo, C. (ed.). *Política social contemporánea en América Latina. Entre el asistencialismo y el mercado* (pp. 315-333). Bogotá D.C.: Ediciones desde abajo.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- Restrepo, D. (2006). Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia. En Restrepo, D. (ed.). *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo en América Latina, Europa y EUA*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, A. (2002). *La educación después de la Constitución del 91*. Bogotá: Magisterio.
- Save the Children UK (2006). *Financiamiento y presupuestos públicos en educación*. Publicación producida en el marco del proyecto: Educación inclusiva y de Calidad con Financiamiento Sostenible para los Niños, Niñas y Jóvenes más excluidos de Colombia en Bogotá, Medellín, Cartagena, Villavicencio, Soacha, Quimbaya y Montenegro. Bogotá: Save the Children Reino Unido y Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez.
- Sentencia C-376/10. Educación básica primaria en establecimientos educativos estatales, obligatoria y gratuita. Corte Constitucional de Colombia. Recuperada de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-376-10.htm>.
- Tomasevski, K. (2005). Indicadores del derecho a la educación. *Revista IIDH*, vol. 40, pp. 341-388. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/40/pr/pr18.pdf>.
- Tomasevski, K. (2006a). *Obligaciones de Derechos Humanos en Educación: El Esquema 4-A*. Swedish International Development Cooperation Agency.
- Tomasevsky, K. (2006b). *The State of the Right to Education Worldwide. Free or Fee: 2006 Global Report*. Recuperado de: http://www.katarinatomasevski.com/images/Global_Report.pdf.
- UNEB-Unión Nacional de Empleados Bancarios (2005). *Deuda pública territorial: conjura de la banca y el gobierno central contra las regiones*. Bogotá D.C.: Ediciones UNEB.
- Uprimny, R. (2007). *Bloque de constitucionalidad, Derechos humanos y nuevo procedimiento penal*. Bogotá D.C.: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Recuperado de <http://www.wcl.american.edu/humright/hracademy/documents/Clase1-Ayala-RodrigoUprimny-Bloquede-Constitucionalidad.pdf>.
- Vargas, C. (2002). *Estudio para la reglamentación del Artículo 16 de la Ley 715 de 2001*. Ministerio de Educación Nacional de Colombia.
- Vizcaíno, J. R.; Bernal, M. L. & Suescún, C. A. (2010). *¿En realidad es gratuita la educación en Colombia? Estudio de caso en tres instituciones educativas, a propósito del subsidio de gratuidad otorgado por el gobierno*. Bogotá D. C.: Proyecto Educación Compromiso de Todos.

