



Una iniciativa pertinente, toda vez que organizaba el sector educativo, generaba los mecanismos y estrategias para el mejoramiento de la educación, y se aseguraba el goce efectivo del derecho a la educación concibiéndola como derecho en el ordenamiento jurídico nacional.

Componente de Educación y Políticas Públicas

Los 20 años de los fines de la educación y su realización en el marco de un enfoque de derechos

POR: Julián David Rosero Navarrete¹

Con ocasión de los 20 años de la expedición de la Ley No. 115 de 1994 – la denominada “Ley General de Educación” – resulta importante realizar reflexiones retomando el contexto histórico, el marco normativo, legal y constitucional y la estrategia bajo la cual se pensó la realización de los fines de la educación en el marco del enfoque de derechos plasmado en la Carta Política de 1991.

A pesar de que varios autores han percatado que no se ha expedido una Ley Orgánica de Educación, la ausencia a lo largo del siglo XX de una sola ley proveniente del legislativo que organizara el sector, hace de ésta una importante iniciativa que, al menos, ofrece una definición de aspiraciones, una concepción de espacios y estrategias y una propuesta de mecanismos para la realización de los fines a lo largo de los once títulos que la componen.

Así pues, describir brevemente el contexto histórico, postular el marco constitucional y legal desde donde se originó dicha Ley, es un punto de partida muy útil para reflexionar acerca de varios de los mecanismos plasmados para la realización de los fines de la educación dispuestos en su artículo # 5.

Finalmente, encaminar una breve reflexión sobre la importancia de la jornada escolar como estrategia desarrollada en el marco del enfoque de derechos indicado por el orden legal y constitucional, resulta de suma importancia a la hora de realizar cualquier evaluación de política en educación y de abordar los alcances de la mencionada ley.

¹ Docente universitario e investigador del IDEP en el estudio 2014 sobre fines de la educación y jornada escolar. Economista y Magíster en Economía, Universidad de los Andes.



La educación es un “derecho de la persona y un servicio público que tiene un fin social”.

Breve recorrido del siglo XX hasta el Plan de Apertura Educativa de 1991

Como señalaba Sánchez, I. (1994), desde finalizada la Guerra de los 1.000 días no se promovía a partir del legislativo una iniciativa que organizara la educación en Colombia y menos desde un enfoque de derechos como la denominada Ley General de Educación. A principios del siglo XX el país se encontraba saliendo de la devastación de la guerra, cuando tras un acuerdo político surgió la denominada Ley Uribe². Dicha iniciativa, de carácter orgánico, supeditaba el esquema educativo a los designios religiosos adoptados en la Regeneración y se convirtió en el fundamento jurídico del sistema a lo largo de la primera mitad del siglo XX, sin sufrir mayor reforma transcurrido ese periodo (Molano y Vera, 1983; Obregón, 1995).

Posteriormente, mediando el siglo XX, debido a los pobres indicadores en materia educativa, los cambios en la estructura poblacional y económica, se organizaron varias misiones internacionales para evaluar la situación social y los alcances del sistema educativo, a saber: la misión Currie en 1950, la misión Leuret en 1955 y la misión de la Organización Internacional del Trabajo a finales de la década de 1960 (Ramírez y Téllez, 2006). Los resultados de las evaluaciones mostraron muchos de los problemas que enfrentaba el sector educativo, por lo que se promovió la creación de la Oficina Sectorial de Planeación Educativa que operaba en el Ministerio de Educación Nacional, donde se desarrolló el primer Plan Quinquenal de Educación, promoviendo desde este espacio importantes cambios que incidían positivamente en el sector (Ramírez y Téllez, 2006). Bajo este marco, se vuelve a pensar el sistema de cara a la finalización del siglo; se profundizó el modelo descentralizador de la educación a partir de la reforma constitucional de 1968, desarrollado en varias leyes ordinarias con el fin de otorgar a las entidades territoriales la facultad de diseñar estrategias en materia de planeación y administración con el fin de encontrar soluciones a los problemas educativos.

Entrada la década de 1990, como fruto del trabajo conjunto entre el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Consejo Nacional de Política Económica y Social surgió el Plan de Apertura Educativa, lo cual resultó ser más que una ruta para el primer cuatrienio de la década. Además de realizar un diagnóstico de la situación de la educación e identificar los principales problemas, también presentó una serie de estrategias para lograr mejoras en el sector. Estas iban desde implementar el grado cero, reorientar la universalización de la educación básica primaria, desarrollar pruebas

para la evaluación, reestructuración del ICFES, estrategias para profundizar la descentralización administrativa, hasta la creación de fondos de créditos para la educación superior. Este nuevo plan, a pesar de las críticas respecto a su concepción reduccionista y economicista y a que sus propuestas no abordaban el problema estructural de la educación en Colombia (Rodríguez, 1994; Ocampo 1994), resultó ser una primera aproximación a la necesidad de constituir un marco jurídico que estableciera el sector educativo. De hecho, el mencionado Plan requería de este marco constitucional y legal desde el enfoque de derechos y de los mecanismos necesarios – hasta ese momento inexistente – para llevarlo a cabo. Por tanto, en el contexto del Plan de Apertura Educativa y su promulgación, no sólo se discutió el marco constitucional para su desarrollo – toda vez que la Constitución Política de 1991 se expidió un par de meses después del Plan –, sino que se promovió la discusión nacional para constituir la estructura legal del sector (Zafra, 1994).

Así pues, en la presidencia de César Gaviria Trujillo, el Ministro de Educación Nacional, Carlos Holmes Trujillo, presentó ante el Congreso de la República de Colombia el Proyecto de Ley No. 5 de 1992, el cual fue producto de intensas discusiones entre expertos, la Federación Colombiana de Educadores FECODE y el Gobierno Nacional, entre otros muchos actores. En la exposición de motivos del Proyecto de Ley, el Ministro en mención concuerda en que esta iniciativa era pertinente toda vez que organizaba el sector educativo, generaba los mecanismos y estrategias para el mejoramiento de la educación, y se aseguraba el goce efectivo del derecho a la educación concibiéndola como derecho en el ordenamiento jurídico nacional. Finalmente, el fruto del tránsito en el legislativo fue la Ley No. 115 promulgada en el mes de febrero de 1994.

Unos meses antes de la promulgación de la Ley No. 115 de 1994, el legislativo expidió la Ley No. 60 de 1993, bajo la cual se distribuyen competencias territoriales de acuerdo con los artículos No. 115 y No. 288, y desarrollaba los artículos No. 356 y No. 357 de la Constitución de 1991. Así que, la llamada “Ley General de Educación”, en el marco legal de la distribución de competencias y descentralización administrativa dispuesta en la Ley No. 60 de 1993, y amparada en el ordenamiento constitucional de la nueva Carta, generaba todo el ambiente que propiciaba una gran reforma en la cual, no sólo se abordaba el tema de la educación desde un enfoque de derechos sino que volvía tangible los esfuerzos de descentralización y focalización de las políticas educativas en las entidades territoriales.

² Se trata de la Ley No. 39 de 1903, reglamentada por el Decreto No. 491 de 1904, la cual fundamentó las bases del sistema educativo en los primeros 30 años del siglo XX (Ramírez y Téllez, 2006). Se le conoció como la “Ley Uribe” por su autor, Antonio José Uribe, quien fue el Ministro de Instrucción Pública en la presidencia de José Manuel Marroquín.

La Carta Política de 1991 y el enfoque de derechos

El cambio originado tras la expedición de la nueva constitución en materia educativa fue muy evidente; según Zafra (1994), la gran diferencia, en comparación con la constitución política derogada, es que ésta tan sólo contaba con 2 artículos que trataba el tema de la educación, mientras que la Carta de 1991 cuenta con cerca de 46 artículos que se refieren directa o indirectamente a esta cuestión. Por su lado, Lichilín (1994) ofrece una ruta para obtener una lectura desde el enfoque de derechos; la autora propone que para entender el espíritu de la ley era necesario establecer series de significantes, a saber: i) serie 1: se vuelve al ciudadano un sujeto de derechos; ii) serie 2: se constituyen los espacios de diálogos y participación y los posiciona en varios círculos – los foros regionales, el Plan Decenal de Educación, los PEI, currículos, etc. -; iii) serie 3: se repiensa la inspección y la vigilancia, la cual va desde el aula escolar hasta el sistema de sanciones.

De las series anteriormente nombradas, particularmente resulta importante enfocarse en la primera, la cual convierte al usuario de la educación sujeto de derechos, e impone como condición el desarrollo de un espacio donde se pueda realizar el goce efectivo del derecho a la educación. De hecho, tomando como referencia la interpretación del artículo No. 44 y No. 67 de la Carta, junto con el desarrollo de la jurisprudencia por parte de la Corte Constitucional en la materia, Castillo y Castellanos (2010) argumentan que el derecho a la educación cuenta con un núcleo esencial de derecho,

que se trata en dos dimensiones: 1) el acceso al sistema educativo y 2) la permanencia en el mismo. Trayendo a colación algo de jurisprudencia, el desarrollo que se da en el marco de las sentencias T-420 de 1992 y T-306 de 2011 establece que se requiere de un espacio para el goce del derecho, en el cual se dé en medio de afectividad y relaciones armónicas; de hecho, la segunda providencia establece que, a pesar de ser la educación un derecho de segunda generación, resulta tutelable por tener un nexo inescindible con los derechos fundamentales; la conexidad se da por ser la educación un medio para alcanzar otro tipo de derechos tutelables, por ejemplo: la dignidad, la libertad, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros.

Por su parte, el artículo No. 67 de la Carta define que la educación es un “derecho de la persona y un servicio público que tiene un fin social”, asunto que sugiere la plataforma bajo la cual opera la educación y cuya meta final no sólo es satisfacer el derecho de las personas al conocimiento, sino que también es una herramienta para el desarrollo de la sociedad en su conjunto. El reconocimiento de la diversidad cultural, el comprometer al Estado como protector de los ciudadanos, y el retomar los avances que se han dado en la jurisprudencia internacional sobre los derechos del niño, entre otros aspectos, se consignan en la Ley 115, amparado todo por el marco constitucional y el ordenamiento jurídico que se estableció en la última década del siglo (Sánchez, R., 1994).

Acerca de los fines de la educación y la jornada escolar

El trabajo de Díaz (2004) es un referente importante para entender el contexto y la génesis de los denominados fines de la educación. En éste, se hace una reseña de todas las leyes marco o estructurales legales generales de los sistemas educativos en los países que conformaron el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En general, estos esquemas establecen fines de la educación y el espacio o jornada escolar, y cuyos fundamentos son generales a todos los países, pues en casi todas las legislaciones se consagra como fin último de la educación el desarrollo social, la integración y la participación. Respecto del caso colombiano, Lichilín (1994) señala que los fines de la educación son una conciliación entre las determinaciones dictaminadas por la sociedad; se podría decir que son los objetivos que la negociación social establece; las aspiraciones a las cuales se quiere llegar con la nueva concepción del sistema. Los trece fines, a veces ambiguos o a veces homologables entre ellos, son esa concertación social aprobada tras el acuerdo político desde el Legislativo, con

el cual se pretende materializar el enfoque de derechos establecido en la Ley, el marco constitucional y el orden jurídico nacional.

Ahora bien, se podría pensar la jornada escolar como estrategia para alcanzar los 13 fines que señala la Ley General en su artículo No. 5; según la normatividad establecida en el Decreto No. 1850 de 2002, la jornada escolar es “el tiempo diario que dedica el establecimiento educativo a sus estudiantes en la prestación directa del servicio público educativo, de conformidad con las normas vigentes sobre calendario académico y con el plan de estudios” (art. 1). Así pues, esa fórmula compuesta por tiempo y espacio en concordancia con el calendario y el plan de estudios, desarrollada bajo los designios constitucionales de concebir la educación en enfoque de derechos y el espíritu de la Ley General, ha sido el escenario para desarrollar la necesaria reestructuración del sector con el fin de alcanzar el goce efectivo del derecho por parte de los y las estudiantes.

Bibliografía

- DÍAZ, P. (2004). “Fines de la Educación Superior en la Legislación de Algunos Países Miembros del Alca”. Tesis de Grado, Pontificia Universidad Javeriana; Bogotá DC.
- CASTILLO, C. y E. CASTELLANOS. (2010). “Defensa de la Gratuidad de la Educación en Colombia: Algunos Argumentos Constitucionales y de Derecho Internacional”, *Revista de Estudios Socio-jurídicos*, 12(1), 383 – 403.
- LICHILÍN, A. (1994). “Signar la Educación”. En: “Para Leer la Ley General de Educación”. Farfán, M.; Uricoechea, F. y C. Barrera (Coord. Ac.). Bogotá DC, Colombia: Fundación Cultural Susaeta.
- MOLANO, A. y C. VERA. (1983). “La Política Educativa y el Cambio Social del Régimen Conservador a la República Liberal (1903 – 1930)”, *Revista Colombiana de Educación – Universidad Pedagógica Nacional*, 11, 59 – 86.
- OCAMPO, A. (1991). “Comentarios al Documento Plan de Apertura Educativa 1991 – 1994, Departamento Nacional de Planeación, Educación Superior Universitaria”, *Publicaciones ICESI*, 41, 7 – 15.
- OBREGÓN, J. (1995). “Reformas Normalistas de la Primera Mitad del Siglo (1903 – 1946)”. *Revista Educación y Pedagogía*, 14 y 15, 154 – 169.
- RAMÍREZ, M. y J. TÉLLEZ. (2006). “La Educación Primaria y Secundaria en Colombia en el Siglo XX”, *Borradores de Economía*, Banco de la República de Colombia, No. 379; Marzo.
- RODRÍGUEZ, J. (1994). “La Política Educativa en la Década de los 90: ¿Camino de Modernidad o Instrumento de Modernización?”. En: “La Política Social en la Década de los 90: Análisis desde la Universidad”. Puyana, Y. y C. González (Eds.). Universidad Nacional de Colombia e Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (IDEPAZ); Bogotá DC, Colombia.
- SÁNCHEZ, I. (1994). “Prólogo”. En: “Para Leer la Ley General de Educación”. Farfán, M.; Uricoechea, F. y C. Barrera (Coord. Ac.). Fundación Cultural Susaeta; Bogotá DC, Colombia.
- SÁNCHEZ, R. (1994). “Introducción a la Ley General de Educación”, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luís Carlos Galán; Bogotá DC.
- ZAFRA, D. (1994). “La Magia del Poder”. En: “Para Leer la Ley General de Educación”. Farfán, M.; Uricoechea, F. y C. Barrera (Coord. Ac.). Fundación Cultural Susaeta; Bogotá DC, Colombia.