

ELEMENTOS PARA REPENSAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

Andrés Felipe Mora Cortés*

“El derecho a la educación invalida la dicotomía de los derechos humanos que separa los derechos civiles y políticos de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que los engloba a todos al afirmar y afianzar la universalidad conceptual de esos derechos”.

Katarina Tomaševski

Presentación

La *nueva vulnerabilidad social* se vincula con procesos de desigualdad social que encuentran su origen en la *pobreza, la exclusión y la marginación*. Estas dimensiones de la vulnerabilidad social pueden servir de base para comprender la esencia de la preocupación por las oportunidades de movilidad e integración social a través del ejercicio integral de la plena ciudadanía. En otras palabras, este esquema sirve de base para comprender el sustento normativo que ha inspirado al *enfoque de derechos*.

Desde este enfoque, la relación ciudadanía-política social es recíproca y mutuamente estructurante: resulta imprescindible reconocer la política económica y social como la base fundamental para el ejercicio pleno de la ciudadanía, pero garantizando también la participación política en los espacios institucionales definidos en las fases de formulación implementación y evaluación de las políticas de desarrollo. Asimismo, este modelo de política social y ciudadanía enfatiza el principio de igualdad en las oportunidades de vida como derecho base del ciudadano, legitimado no sólo en términos de una más amplia justicia social, sino también como prerrequisito para el buen funcionamiento de la sociedad.

Además asume como indispensable el fortalecimiento de una cultura política defensora de la política social no como una “caridad” o un “favor” que se hace, ni siquiera como “un derecho” que es legítimo exigir, sino como un elemento que define y constituye la ciudadanía. Se considera que estos elementos permitirán trascender los límites impuestos por un modelo de política social sustentado en la satisfacción de las necesidades y promover, en su lugar, la construcción participativa de mecanismos solidarios de materialización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las personas ya no son valoradas como sujetos de necesidades; son ahora reconocidas como sujetos de derechos (Corredor, 2010).

En este contexto, la educación cobra especial importancia y protagonismo, pues además de ser reconocida como un derecho constitutivo del mínimo vital y como un bien de mérito¹, es

* Politólogo y Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Estudiante del Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales en esa misma Universidad. Investigador del Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales Theseus del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, e Investigador del Observatorio Nacional de Paz.

¹ Los bienes de mérito son entendidos “como aquellos que se merece la gente por el solo hecho de ser seres humanos y, por tanto, su satisfacción no puede estar sujeta a la dinámica del crecimiento económico, ni

defendida como el campo fundamental para la generación de oportunidades, capacidades y realizaciones; esto implica el establecimiento de estrechos vínculos entre la educación, el ejercicio de la libertad y la integración social de los agentes a través del ejercicio de sus derechos. Y cambia, necesariamente, la manera de abordar los asuntos educativos en el terreno de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

A continuación se presenta la conceptualización general del derecho a la educación desde la perspectiva del enfoque de derechos. La primera parte del documento establecerá las relaciones recíprocas que se establecen entre la educación y la lucha contra la pobreza, la exclusión y la marginación. Seguidamente, se presentan las ventajas éticas, sociales y de política pública que el enfoque de derechos establece en comparación con la muy extendida -nacional e internacionalmente- teoría del capital humano. Finalmente, con base en estos elementos, la tercera sección del documento señala la cómo el enfoque de derechos es interpretado en el campo educativo a través de los atributos de asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, y las correspondientes obligaciones asumidas por el Estado.

De acuerdo con el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”. Los derechos económicos, sociales y culturales son derechos humanos y como tales, tienen su origen en la dignidad inherente a todas las personas. Por este motivo, son considerados universales, indivisibles, inalienables e interdependientes. Como tales, dichos derechos presuponen un deber: el deber de exigir su ejercicio pleno, lo cual implica la existencia de una sociedad participativa y deliberante, consciente del rango constitucional adquirido por dichos derechos y conocedora de las dimensiones políticas que garantizan su materialización.

1. Educación y política social: el derecho a la educación como campo de lucha contra la pobreza, la exclusión y la marginación

Posicionar el tema de la pobreza y de los derechos humanos como asunto prioritario en la agenda educativa nacional, exige un distanciamiento de las estrategias que asumen la lucha contra la pobreza y la exclusión en forma aislada; es decir, haciendo énfasis en sólo uno de sus componentes y sin establecer su relación interdependiente con la garantía y plena vigencia de los demás derechos sociales. Esta apuesta política puede ser definida sistemáticamente dentro del concepto de “nueva vulnerabilidad social”, que propone Vite (2007) haciendo alusión a procesos y dimensiones de desigualdad social que encuentran su origen en la *pobreza*, la *exclusión* y la *marginación*:

- La *pobreza* hace referencia a los procesos que llevan a una baja o precaria integración económica. El desempleo o las condiciones precarias de empleo constituyen la causa

depender de su contribución al mismo (...) Los bienes de mérito son universales y el Estado y la sociedad deben garantizar su provisión, puesto que quienes estén privados de ellos encuentran serias limitaciones para desarrollar sus capacidades. Estos bienes son convenidos socialmente y se expresan en el contrato social que, por excelencia, es la Carta Constitucional: libertad, justicia, seguridad, educación, salud y nutrición, pues sin ellos no pueden desarrollar sus capacidades” (Corredor, 2010: 67).

fundamental de esta problemática. Los efectos principales de la pobreza se asocian a la poca capacidad de reproducción del entorno familiar (alimentación, vestido, vivienda, etc.).

- La *exclusión* es concebida como un proceso que lleva a una baja o precaria integración institucional. La discriminación por género, edad, etnicidad y discapacidad puede ser determinante en este contexto. Desde esta dimensión de la desigualdad, las consecuencias se relacionan con la poca capacidad de inserción a las instituciones sociales (educación, salud, derechos laborales, etc.).
- La *marginación* se comprende como el proceso que lleva a una baja o precaria integración al sistema de servicios públicos. La baja integración social y regional constituyen la causa fundamental de este fenómeno, y los efectos se relacionan con falta de infraestructura, vivienda y saneamiento básico.

Todas estas dimensiones de la desigualdad pueden hacerse presentes definiendo grados menores o mayores de vulnerabilidad social. Así, las dimensiones de la vulnerabilidad social presentadas ofrecen un esquema que puede servir de base para comprender la esencia del enfoque de derechos en el marco de las políticas sociales y su interés por promover las posibilidades de movilidad, redistribución e integración social a través del ejercicio de la plena ciudadanía².

2. Derechos y educación. Más allá de la teoría del capital humano

La cuestión sobre los factores que neutralizan las supuestas bondades sociales del modelo neoliberal ha inquietado permanentemente a la ortodoxia y ha impulsado un mayor interés por comprender elementos más allá de lo económico para comprender el proceso del desarrollo. Que se contemplen factores no económicos como favorables para el crecimiento y la igualdad, no quiere decir, sin embargo, que dichos factores dejen de ser interpretados en clave económica, pues es preponderante que cualquier extensión realizada a las prescripciones tradicionales sea coherente con la esencia misma de las reformas a favor del mercado y con sus posibilidades de reproducción. Tal es el caso de la educación, que al inscribirse en el marco más amplio de la “inversión en recursos humanos”, ha sido comprendida en términos del “capital humano” necesario para aumentar el crecimiento, enfrentar la pobreza y cualificar la mano de obra.

Desde esta teoría, la inversión en recursos humanos constituye la mejor alternativa para encontrar un punto de equilibrio entre la búsqueda de mayores niveles de productividad y la minimización de la pobreza (Giménez, 2005). Se cree que el mayor crecimiento económico producido por el aumento en capital humano provocará, en el largo plazo, una mejor distribución del ingreso y de

² El enfoque de derechos considera que la política social debe reencontrar su identidad, unidad y carácter estratégico en principios de plena ciudadanía que subordinen y brinden coherencia a los instrumentos de política seleccionados. En este sentido, defiende las políticas universalistas como aquellas que generan un mayor impacto en materia de redistribución, y ofrece a la focalización un papel instrumental subsumido a una clara vocación universal o adaptada a las necesidades de poblaciones específicas (indígenas, habitantes de la calle, adultos mayores, etc.). La focalización nunca será concebida como sustituto de la universalización: “los mayores niveles de progresividad del gasto público están relacionados estrechamente con la extensión de la cobertura. Por lo tanto, la mejor focalización es la universalización. La focalización (...) debe jugar en este esquema un papel subsidiario” (Ocampo, 2008: 52).

los beneficios del desarrollo. Así mismo, se espera que un mayor grado de escolaridad y niveles apropiados de salud, nutrición y adiestramiento de la mano de obra permitan un sólido incremento en los niveles de productividad y crecimiento, así como un mejoramiento de las condiciones salariales de los países.

Behrman (1993) testifica la relación virtuosa que se establece entre crecimiento económico e inversión en recursos humanos: las mayores tasas de escolaridad se relacionan profundamente con un alto rendimiento social, con reducciones en la fecundidad y mortalidad, con niveles inferiores de analfabetismo, con mejoras de bienestar y salud y con la consolidación de la masa trabajadora cualificada requerida para el mejor desempeño económico. Así mismo, altos grados de salud y nutrición favorecen la esperanza de vida, disminuyen las presiones demográficas y, en el largo plazo, minimizan las presiones fiscales generadas por los gastos en salud curativa. Por último, los programas de adiestramiento de la mano de obra aumentan la rentabilidad y productividad del sector privado.

Igualmente, Londoño (1996) presenta un trabajo paradigmático en este terreno, pues asegura que es la educación el factor aislado más importante que contribuye a la persistencia de la desigualdad y al aumento de la pobreza en un entorno caracterizado por las “buenas prácticas” de la estabilidad macroeconómica, la eficiencia microeconómica y la internacionalización de la economía. Desde esta óptica, la inversión en capital humano aparece como la alternativa más eficiente y socialmente “rentable” para erradicar la pobreza, aumentar la productividad y generar crecimiento económico.

“Sólo un acelerado aumento de la formación de capital humano puede sacar rápidamente a la región de la pobreza. De hecho, lo que la región necesita podría llamarse un shock de capital humano: educación básica universal para todos los jóvenes durante los próximos 20 años para que el promedio de instrucción de la fuerza de trabajo llegue a nueve años por persona. Un alto crecimiento sin este tipo de formación de capital humano reducirá el número de pobres con el correr del tiempo, pero un mayor nivel de educación lo logrará con mucha mayor celeridad. Además, (...) la rápida expansión de la educación de por sí llevará a una tasa de crecimiento más alta (Londoño, 1996: 2)

Si empíricamente la teoría del capital humano ignora las causas estructurales de la pobreza y las considera irrelevantes cuando se comparan con las ventajas del adiestramiento de la mano de obra, es porque teóricamente considera que el origen de la pobreza es individual y microeconómico: los agentes son pobres porque debido a la ausencia de capital humano, su aporte productivo es bajo y, por lo tanto, el nivel salarial que se correspondería con dicha productividad en un mercado laboral desregulado sería igualmente bajo. Se espera, entonces, que el capital humano haga más productivos a los individuos y que, por esta vía, aspiren a salarios más elevados en el marco de mercados laborales flexibles.

Bajo estos parámetros, Londoño insiste en que durante la segunda posguerra (1950-1995) la expansión de la educación fue lenta y discriminatoria de los sectores más pobres de la población. Continúa con un ejercicio de simulación que intenta proyectar los impactos que un “shock de capital humano” (universalización de la educación primaria) generaría sobre los niveles de pobreza de la región. Su pronóstico parte de 1995 y se extiende hasta 2015, y supone la existencia de seis

escenarios probables en materia de crecimiento económico, desigualdad y acumulación de capital humano. En su primer corte (año 2005) estos fueron los resultados del ejercicio:

Cuadro No. 1

Resultados Simulación - Londoño (1996)			
Con un crecimiento económico (promedio 1995-2005)	Una desigualdad (promedio 1995-2005)	Y un promedio de capital humano (tasas de escolaridad para 2005)	El número de pobres en América Latina para el año 2005 se ubicaría
Lento (1.9%)	Gini 0.56	7.0 años	Entre 170 y 180 millones
	Gini 0.50		Entre 140 y 150 millones
Moderado (2.24%)	Gini 0.56	7.5 años	Entre 150 y 160 millones
	Gini 0.50		Entre 130 y 140 millones
Rápido (3,0%)	Gini 0.56	8.1 años	Entre 140 y 150 millones
	Gini 0.50		Entre 100 y 110 millones
Hechos Observados			
Crecimiento promedio 1995-2005 en América Latina: 2.6%	Gini en América Latina Promedio 1995-2005: 0.53	Tasa de escolaridad promedio en América Latina 2005: 8.7 años	Número de pobres en América Latina en 2005: 214 millones.
Diferencia entre <u>Escenario Simulado</u> (crecimiento rápido, Gini del 0.56 y escolaridad de 8.1 años) y <u>Hechos Observados</u>: 70 millones de pobres aproximadamente.			

FUENTE: CEPAL Anuario Estadístico 2006.

Como se observa, el escenario recreado por los hechos empíricos en América Latina es aquel que se caracteriza por un crecimiento rápido, un coeficiente de Gini entre 0.56 y 0.50 y una tasa promedio de escolaridad superior a 8.1 años. Sin embargo, el nivel de pobreza no se corresponde por lo proyectado en la simulación, y la realidad dice que esta se ve superada en su pronóstico por 70 millones de pobres aproximadamente. En contra de las cifras planteadas por la simulación de Londoño, los hechos empíricos demuestran, entonces, la ineficacia de la teoría de capital humano para erradicar la pobreza. La educación, vista desde esta óptica, ofrece muy poco a la política social.

A la ineficacia del capital humano como medio para reducir la pobreza, se une también la crítica ética que se le puede realizar. En este sentido, Amartya Sen se interesa por analizar el alcance y validez del concepto de desarrollo basado en el capital humano. Debido a que la concepción de capital humano comprende a los individuos como *instrumentos* para alcanzar una mayor productividad y un mayor crecimiento económico, Sen propende por un concepto de desarrollo asociado a la libertad y al entendimiento de la libertad del individuo como fin en sí mismo. La concepción de capital humano, que pasa por la dotación y perfeccionamiento de habilidades, la educación y el aprendizaje en favor de la consolidación de economías más productivas, debe ser trascendido por una concepción que considere el desarrollo “como la ampliación de las capacidad de la población para realizar actividades elegidas (libremente) y valoradas” (Sen, 1999: 13). La meta del desarrollo económico debe ser la libertad, no el crecimiento económico; el crecimiento económico constituye un instrumento que amplía la capacidad individual para asumir la libertad. En este contexto, la comprensión de la educación es fundamentalmente diferente:

“Si la educación hace que la persona sea más eficiente en la producción de bienes, es claro que hay un mejoramiento del capital humano. Este mejoramiento puede agregar valor a la producción de la economía y aumentar el ingreso de la persona que ha sido

educada. Pero aún con el mismo nivel de ingreso, esa persona puede beneficiarse de la educación por la posibilidad de leer, argumentar, comunicar, elegir con mayor información, ser tenida en cuenta más seriamente por otros y así sucesivamente. De modo que los beneficios de la educación son mayores que su función de capital humano en la producción de bienes. La perspectiva más amplia de capacidad humana puede abarcar -y valorar- estas funciones adicionales (...) Hay, sin embargo, una diferencia crucial entre las dos perspectivas, que se relaciona en cierta medida con la distinción entre medios y fines. El reconocimiento del papel de las cualidades humanas en la promoción y el sostenimiento del crecimiento económico -por importante que sea- no nos dice nada acerca de por qué lo primero que se busca es el crecimiento económico. Si, en cambio, se da énfasis a la expansión de la libertad humana para vivir el tipo de vida que la gente juzga valde, el papel del crecimiento económico en la expansión de esas oportunidades debe ser integrado a una comprensión más profunda del proceso de desarrollo, como la expansión de la capacidad humana para llevar una vida más libre y más digna” (Sen, 1998: 25-26).

Además, es probable que estas limitaciones éticas de la teoría del capital humano se materialicen en dinámicas de discriminación y exclusión de sectores sociales que, por considerarse imposibilitados para generar las tasas de retorno “adecuadas”, pueden mantenerse alejados de la realización del derecho a la educación:

“(…) la concepción del capital humano encarna principios que pueden derivar en múltiples formas de discriminación, en la medida en que el concepto mismo de capital supone que las inversiones deben realizarse en los sujetos y grupos poblacionales que presenten la mayor tasa de retorno. Dicha situación podría llevar a la idea de que las inversiones en educación de ciertos grupos poblacionales, entre ellos las personas con discapacidad, son ineficientes desde el punto de vista económico, dado que, en principio, podrían derivar en una menor tasa de retorno. En el mismo sentido, se podrían plantear serias discriminaciones en contra de las mujeres, en especial las de algunas zonas rurales, pues preexiste la percepción, por parte de algunos padres y madres de familia, de que la inversión en educación de la mujer no es rentable, ya que al casarse y abandonar la familia, no compensa la inversión o no la retribuye al seno de la misma” (Pérez, 2007b:32-33).

En resumen, la teoría del capital humano, como fundamento de la política educativa, ofrece muy poco a la política social: resulta ineficaz en términos de la reducción de la pobreza, es desdeñable desde el punto de vista ético debido a su intención de convertir a los individuos en instrumentos para el crecimiento económico y puede encarnar principios discriminatorios y excluyentes para diversos sectores de la población.

Se requiere, entonces, encontrar nuevas dimensiones de reciprocidad entre la educación y la política social. La calidad educativa no debe evaluarse únicamente desde la perspectiva de la promoción de competencias para el trabajo productivo. La educación superior debe erigirse como un escenario fundamental para materializar los derechos humanos, promover la libertad, la dignidad humana, la igualdad y la inclusión social. Se debe trascender la perspectiva economicista y productivista que concibe la universidad como una “empresa” *productora* de capital humano.

“La fijación de los fines y propósitos de la educación desde la perspectiva de los derechos humanos es un tema de vital importancia en la medida en que se tiende a superar el restringido ámbito de la educación como fortalecimiento de las capacidades

productivas de las personas. Si bien la política educativa debe fortalecer este tipo de capacidades para que las personas puedan alcanzar las realizaciones que libremente deseen elegir, el valor de la educación no se debe limitar a los efectos positivos que pueda provocar sobre el crecimiento económico de la familia y de la nación. La educación es importante en sí misma por constituir el pilar fundamental tanto para el libre desarrollo de la dignidad y personalidad humana, como para el desarrollo de las capacidades humanas. La educación no puede ser considerada simplemente como un medio para el crecimiento económico” (Pérez, 2004: 16).

Sólo dejando de lado aquella visión economicista, se entenderá que el fin de la educación trasciende la esfera productiva, y que sin desconocer la necesidad de una educación pertinente que ofrezca herramientas para la vida, se establezca un compromiso indeclinable por una educación que responda a las expectativas individuales y colectivas, a la diversidad, a la interculturalidad y a los desafíos que impone la construcción de nación en Colombia. Todo ello inspirado en los siguientes principios de política educativa:

- El reconocimiento de la educación superior como un derecho fundamental.
- La búsqueda de la gratuidad como elemento básico de justicia social.
- La educación obligatoria como responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia.
- El mejoramiento de la calidad como componente esencial y prioritario de la política educativa.
- Las mejoras en equidad como medio para evitar la segmentación social.
- El respeto a la diversidad como fundamento del reconocimiento del otro.
- La inclusión e integración educativa de las poblaciones.
- La búsqueda de una educación pertinente como determinante del valor de la educación en su relación con la sociedad y con la formación del sujeto.
- La apertura de espacios de autonomía y participación responsable para construir democracia en y desde la universidad.
- El reconocimiento de los y las jóvenes como sujetos de la política educativa.
- La valoración de la actividad docente como estímulo a la participación y al compromiso profesional y ético de los educadores.
- La territorialización como estrategia de planeación y reconocimiento de las dinámicas locales.

Las apuestas hasta aquí enunciadas nunca deben ser concebidas como planes específicos de gobierno o como estrategias discrecionales de determinadas autoridades educativas. Por el contrario, todas ellas constituyen los aspectos fundamentales de un modelo de política educativa consistente con las obligaciones adquiridas y contraídas por el Estado en el marco de la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política de 1991, las leyes de la República, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los pronunciamientos y conceptos otorgados por la Defensoría del Pueblo. Son estas las obligaciones mínimas de un Estado social y democrático de derecho como el colombiano. Y es esta la nueva concepción de un Estado de derecho que trasciende su dimensión *formal* para ocuparse también de su dimensión *sustancial* (Burgos, 2009):

“En los últimos años, el cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional sobre derechos humanos ha fijado con mayor claridad no solo las

obligaciones negativas del Estado, sino también un cúmulo de obligaciones positivas (...) Ha definido con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos civiles y políticos, y también económicos, sociales y culturales. En tal sentido, los derechos humanos no son pensados hoy tan sólo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, particularmente en procesos de transición o en democracias deficitarias o débiles” (Abramovich, 2006: 38).

¿Cuál es el conjunto de normas que definen las dimensiones formales (negativas) y sustanciales (positivas) de la política educativa en Colombia?

3. La realización plena del derecho a la educación: normatividad, atributos y obligaciones del Estado

El enfoque de derechos argumenta que, en el ámbito del desarrollo humano, las políticas públicas y las instituciones políticas y económicas tienen por finalidad impulsar estrategias basadas de manera explícita en las normas y principios establecidos en el derecho internacional sobre derechos humanos. Considera que para combatir la pobreza, la exclusión y la marginación es necesario reconocer que las personas son titulares de derechos que bajo principios de exigibilidad y obligatoriedad, definen para el Estado un conjunto de imperativos consagrados en el derecho internacional, las normas nacionales y la jurisprudencia del poder judicial (Abramovich, 2006). Dicho horizonte normativo resulta indispensable para reconocer las titularidades de las personas y las obligaciones para el Estado emanadas del derecho internacional, la Constitución Política de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En el campo de la educación, los principales instrumentos internacionales, los artículos constitucionales y las leyes de la República que definen los aspectos formales y sustanciales para la materialización del derecho a la educación en Colombia son³:

- El artículo 26 del instrumento rector de derechos humanos, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Este artículo establece tres principios básicos que integran el contenido normativo del derecho a la educación: (1) la educación es un derecho de todas las personas y, por tanto, por lo menos la instrucción básica debe ser gratuita y obligatoria; (2) los fines esenciales de la educación están directamente interconectados con el libre desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales y, (3) los y las representantes de las personas menores de 18 años tienen la facultad para elegir la educación que consideren más favorable para el desarrollo de los niños y las niñas.

³ Pérez (2004), presenta un detallado trabajo sobre el contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado derivadas del marco normativo integrado por los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las observaciones de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, la Constitución Política de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

- El *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*, ha servido para generar parámetros comunes entre los países para garantizar una educación de mejor calidad que se adapte lo mejor posible a los derroteros definidos por los derechos humanos. El pacto establece obligaciones vinculadas a la gratuidad y obligatoriedad para los niveles básicos de la educación, la generalidad y accesibilidad para los niveles secundarios con avances progresivos hacia la gratuidad, la accesibilidad para la educación superior sobre la base de la capacidad de cada persona con miradas progresivas hacia la universalidad y gratuidad, el fomento de la educación fundamental para las personas que tengan necesidades básicas insatisfechas de aprendizaje, la implantación de un sistema adecuado de becas así como esfuerzos continuos para mejorar las condiciones materiales del personal docente.
- Existen otros protocolos y convenciones que exigen la garantía y brindan contenido al derecho a la educación: el *Pacto de San José*, el *Protocolo Adicional en materia de DESC o "Protocolo de San Salvador"*, la *Convención de los Derechos del Niño*, la *Convención sobre la eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*, la *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, las *Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad* y la *Declaración Mundial de Educación para Todos*.
- En Colombia, el *Artículo 67 de la Constitución Política de 1991* establece la garantía de una educación gratuita en los establecimientos educativos del Estado sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. El *Artículo 69* garantiza la autonomía universitaria, el *Artículo 70* indica que "el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. Finalmente, el *Artículo 93* sostiene que los derechos y deberes consagrados en la Constitución Política se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Adicionalmente, en el país es variada la normatividad y jurisprudencia relativa al contenido, alcances y obligaciones del Estado en relación con el Derecho a la educación en general:

- *Ley General de Educación (Ley 115 de 1994)*: reglamenta el derecho a la educación.
- *Ley 715 de 2001*: artículos 11 a 14 sobre el manejo de los Fondos de Servicios Educativos.
- *Ley 119 de 1994*: por el cual se reestructura el SENA.
- *Decreto 1857 de 1994*: crea los Fondos Educativos Docentes.
- *Decreto 2082 de 1996*: reglamenta la atención educativa para personas con limitaciones o capacidades excepcionales.
- *Decreto 2369 de 1997*: ofrece recomendaciones de atención a personas con limitación auditiva.
- *Decreto 3011 de 1997*: Adecuación de instituciones en programas de educación básica y media de adultos con limitaciones.
- *Decreto 0672 de 1998*: Relacionado con la educación de niños sordos y la lengua de señas.

- *Decreto 992 del 2002*: Reglamenta los Fondos de Servicios Educativos.
- *Jurisprudencia de la Corte Constitucional*: sentencias T402-92, T380-94, T467-94, T211-95, T337-95, T296-96, T656-98, SU624-99, T1032-00.
- Propuestas y recomendaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo.

La multiplicidad de instrumentos y referentes normativos aquí planteados permite pensar en el carácter multidimensional del derecho a la educación. Dicha condición ha sido reconocida a través de la enunciación de cuatro atributos fundamentales de dicho derecho: *la asequibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad*. El contenido de cada uno de dichos atributos define, también, el conjunto de las obligaciones sustanciales y formales del Estado con respecto a la educación en todos sus niveles. El Cuadro No. 2 sintetiza estos aspectos:

Cuadro No. 2

REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN		
ATRIBUTO	DERECHO DE LOS SUJETOS	OBJETIVO Y OBLIGACIÓN DEL ESTADO
Asequibilidad	A la disponibilidad	Garantizar la disponibilidad de establecimientos educativos al alcance de todos y todas. La disponibilidad hace referencia a la disponibilidad de infraestructura adecuada, de un número de docentes adecuado, disponibilidad de materiales de enseñanza, facilidad de acceso al lugar de ubicación de los lugares de enseñanza y oferta suficiente de cupos educativos.
Accesibilidad	Al acceso a la enseñanza	Garantizar la no discriminación, la accesibilidad económica y la accesibilidad geográfica. Asegurar un trato preferente a poblaciones tradicionalmente excluidas, la obligatoriedad y gratuidad del derecho a la educación y la disponibilidad de materiales de estudio, transporte y alimentación y bienestar.
Aceptabilidad	A la calidad	Garantizar que todas las instituciones educativas, en todos los niveles, se ajusten a unos criterios mínimos de enseñanza y a que la calidad de la educación sea aceptable para la comunidad académica y educativa. El deber de promover un modelo educativo que respete y promueva los derechos humanos <i>a</i> la educación, <i>en</i> la educación y <i>por</i> la educación.
Adaptabilidad	A la permanencia	Garantizar que la educación se adapte a las necesidades de los niños, niñas y jóvenes a fin de que puedan permanecer en el sistema educativo. Evitar la deserción escolar, asegurar la permanencia de los sectores más vulnerables física, económica, política y socialmente. Fomentar la educación pública, obligatoria y gratuita, y establecer procesos participativos y democráticos al interior de las instituciones educativas en todos sus niveles.

FUENTE: Elaborado con base en lo presentado por Pérez (2004 y 2007b).

Como se observa, el derecho a la educación es multidimensional e “indivisible”. Cada una de las dimensiones señaladas merece ser valorada y ponderada reconociendo que la ausencia o la debilidad en la concreción de alguna de ellas implica la vulneración del derecho a la educación como un todo. Cuando se es comprendido desde el enfoque de derechos y la ciudadanía social, el derecho a la educación debe ser valorado como un derecho fundamental integral.

Es esta la complejidad del contenido y los alcances del derecho a la educación desde la perspectiva de los derechos. Es este el tamaño de las obligaciones del Estado con respecto a la educación. La pregunta que surge es evidente: ¿Cómo conciliar la obligación inmensa del Estado de garantizar el pleno disfrute del derecho a la educación con los recursos siempre limitados de que dispone?

Además de ser un derecho, la educación es también un *metaderecho* siempre exigible y obligante para el Estado:

“[El concepto de metaderecho] se refiere a una situación en la cual si bien no es posible garantizar el ejercicio efectivo de un derecho, lo que sí debe existir es la política para hacerlo alcanzable (...) Varios de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución colombiana bien podrían ser considerados como metaderechos, en tanto el Estado no está hoy en condiciones de garantizar su ejercicio con carácter universal, pero sí está en la obligación de moverse en ese sentido” (Corredor, 2010: 18)⁴.

Con el concepto de metaderecho se deriva, entonces, una exigencia al Estado de tener políticas explícitas que garanticen que el derecho sea alcanzable, así inicialmente su cumplimiento tenga un carácter progresivo.

Adicionalmente, el esquema de los atributos y metaderechos es complementado por otros principios:

- 1) En relación con el momento de cumplir la obligación existe un efecto *inmediato* y un efecto *progresivo*. En el efecto inmediato el Estado debe adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles para la plena realización del derecho. Estas medidas deben ser legislativas, administrativas, judiciales, económicas y sociales. Asimismo debe establecer dichas medidas bajo los principios de *no discriminación* y *no regresividad*, al mismo tiempo que debe hacerlo con la mayor rapidez posible para que el derecho se haga efectivo. Frente al efecto progresivo el Estado tiene la obligación de proceder lo más expedita y eficazmente con miras a lograr la plena efectividad del derecho, presentar avances graduales y no adoptar medidas que puedan limitar la satisfacción de los niveles esenciales del derecho, ni siquiera bajo el entendido de falta de recursos disponibles.
- 2) Se plantean las obligaciones que tienen que ver con el tipo de acción/abstención que el Estado debe desempeñar. Estas acciones consisten en *respetar*, *cumplir* y *proteger*. La primera acción, *respetar*, se logra cuando el Estado evita medidas que obstaculizan o impiden el disfrute del derecho a la educación. En cuanto a la acción de *cumplimiento* existen dos dimensiones. La primera tiene que ver con facilitar y adoptar medidas

⁴ Amartya Sen lo precisa así: “un metaderecho a algo X, puede ser definido como el derecho a tener políticas P(X) que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho X. Es un derecho de otro tipo: no a X sino a P(X). Propongo llamar el derecho P(X) metaderecho” (Sen, 2002: 15).

positivas para que los individuos y comunidades disfruten del derecho a la educación. La segunda dimensión se caracteriza por lo que el Estado debe proveer: según esta obligación, el Estado debe adoptar medidas de política pública para la realización del derecho a la educación y asegurar la materialización del derecho a la educación de los grupos poblacionales más vulnerables. Finalmente, la acción de *protección* hace referencia a la necesidad de proteger el derecho a la educación evitando que su realización sea impedida por terceros.

- 3) Por último, la obligación de garantía del derecho a la educación tiene que ver con el *contenido mínimo del derecho*. Esta parte divide en dos el proceso educativo estableciendo *cuáles son los derechos* que se derivan del mismo y *cuáles son las obligaciones* asumidas por el Estado. Así, como se ha mostrado, a cada derecho educativo le corresponde una obligación estatal.

La educación como derecho y como metaderecho fija una situación ideal de garantizar “el máximo entre lo realizable”, tendiendo siempre a la garantía plena del derecho. Es esa la obligación del Estado. Y el mínimo intolerable se asocia con el principio de no regresividad. Por eso se propone la existencia de una situación “no tolerable” cuando algún atributo se encuentre por debajo del promedio que ha obtenido en los años previos al año de análisis. Esta situación demanda la formulación e implementación inmediata de políticas públicas para corregir la situación.

Hasta este punto se han señalado las apuestas de la educación interpretada en clave de derechos. Se han definido el tipo de relaciones que, bajo este marco, establece con la política social y la ruptura que genera respecto a la teoría del capital humano en términos de su sentido y contenido ético. También, se ha ilustrado sobre el carácter complejo del (meta)derecho a la educación desde el punto de vista de sus contenidos, atributos y obligaciones del Estado. La cuestión que surge ahora es: ¿Cómo evaluar el grado de realización del derecho a la educación? ¿Cómo avanzar en la definición de instrumentos que faciliten el monitoreo y seguimiento a la efectividad de las políticas públicas de cara a la materialización del derecho?

4. ¿Cómo evaluar el grado de realización del derecho a la educación?: una propuesta de Índice Compuesto de Realización Plena del Derecho a la Educación

La medición del disfrute del derecho a la educación exige la construcción de indicadores compuestos que permitan dar cuenta “del nivel de realización del derecho a la educación y, en especial, que permitan identificar los factores que limitan que los sujetos y grupos vulnerables puedan realizarlo” (Pérez, 2007a: 155). En este punto, es necesario determinar si el Estado está cumpliendo, y el grado en que lo está haciendo, sus obligaciones de respeto, protección y promoción del derecho a la educación.

“(…) el objetivo último de toda política pública educativa deberá ser la promoción de la realización del derecho a la educación [así] es indispensable reenfocar los indicadores educativos desde una perspectiva de derechos humanos” (Pérez, 2007a: 155).

Sin embargo, desde la perspectiva de derechos, y a diferencia de los indicadores educativos tradicionales, es necesario ajustar los indicadores en virtud de tres criterios centrales:

1. **FUNDAMENTO DE LA MEDIDA:** es necesario valorar los indicadores no únicamente en virtud de una meta establecida en los planes de desarrollo, sino en términos de las obligaciones del Estado según la Constitución Política, la Normatividad Internacional y las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
2. **NO DISCRIMINACIÓN:** Incluir indicadores desagregados por raza, etnia, religión, origen nacional, posición económica o género. Igualmente, especificar los efectos del trato preferente que se ha ofrecido a grupos poblacionales vulnerables o discriminados.
3. **NO REGRESIVIDAD:** No retroceder en la realización del derecho a la educación independientemente de que dichos niveles estén por encima de los mínimos protegidos por la normatividad nacional, internacional y de derechos humanos.

El Cuadro No. 3 presenta los campos temáticos y los sujetos y grupos poblacionales de especial atención (criterio de no discriminación) que deben ser tenidos en cuenta en el momento de construir indicadores que permitan realizar el seguimiento a cada uno de los atributos y al derecho a la educación.

Cuadro No. 3

ATRIBUTO	Asequibilidad	Accesibilidad	Aceptabilidad	Adaptabilidad
OBLIGACIÓN DEL ESTADO	Disponibilidad	Acceso	Calidad	Permanencia
Campo temático del indicador	1. Disponibilidad de infraestructura. 2. Condiciones físicas y ambientales de la infraestructura. 3. Servicios Públicos. 4. Número de cupos. 5. Programas de enseñanza. 6. Disponibilidad de material didáctico, pedagógico y científico. 7. Número de docentes. 8. Formación docente. 9. Remuneración docente. 10. Programas de alfabetización. 11. Continuidad del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza. 12. Libertad de fundar y dirigir	1. Acceso de los distintos sujetos y grupos poblacionales. 2. Asistencia escolar de los distintos sujetos y grupos poblacionales. 3. Acceso a becas. 4. Accesibilidad material. 5. Accesibilidad económica y gratuidad. 6. Accesibilidad geográfica. 7. Erradicación del analfabetismo.	1. Normas mínimas de enseñanza. 2. Mecanismos de inspección y vigilancia del cumplimiento de los objetivos de la educación y la calidad de la misma. 3. Promoción y repitencia en todos los niveles educativos. 4. Resultados de pruebas de conocimientos y saberes según factores asociados al logro. 5. Disciplina escolar acorde con el respeto y promoción de los derechos humanos. 6. Libertad académica. 7. Profesionalización y cualificación permanente de docentes.	1. Permanencia en el sistema educativo y eliminación de la deserción educativa según principales causas. 2. Retención y asistencia escolar permanente. 3. Educación adaptada a las necesidades especiales de los distintos sujetos y grupos poblacionales. 4. Continuidad en la garantía del derecho a la educación. 5. Igualdad de trato y libre desarrollo de la personalidad en el sistema educativo. 6. Debido proceso en la imposición de sanciones disciplinarias. 7. Profundización de

	establecimientos educativos privados y apoyo financiero a la educación privada.			procesos democráticos y de autonomía al interior de las instituciones educativas en todos sus niveles.
Sujetos y grupos poblacionales de especial atención	1. Comunidades rurales; 2. Población con discapacidad; 3. Población con capacidades. Excepcionales; 4. Grupos étnicos; 5. Población desplazada; 6. Mujeres.	1. Población con discapacidad; 2. Población con talentos excepcionales; 3. Grupos étnicos; 4. Niños, niñas y jóvenes trabajadores; 5. Población desplazada; 6. Mujeres.	1. Comunidades rurales; 2. Población con discapacidad; 3. Población con capacidades. Excepcionales; 4. Grupos étnicos; 5. Población desplazada; 6. Mujeres.	1. Mujeres gestantes; 2. Población con discapacidad; 3. Población con talentos excepcionales; 4. Niños, niñas y jóvenes trabajadores.

FUENTE: Elaborado con base en Puentes (2008).

5. Conclusión

Los objetivos e instrumentos fundamentales de la propuesta de reforma a la Ley 30 de educación superior presentada por el gobierno de Juan Manuel Santos, impiden la realización plena del derecho a la educación superior en Colombia. Debido a su apego básico a las teorías del capital humano, la propuesta reproduce lógicas discriminatorias, mercantiles y economicistas controvertibles desde diversas perspectivas éticas y cuestionables desde el punto de vista de su impacto redistributivo en el marco más amplio de la política social. Al valorar la propuesta desde los fundamentos del enfoque de derechos, es claro que los atributos de asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad que hacen parte del derecho a la educación, se ven profundamente lesionados. Más aún, se ignoran obligaciones normativas nacionales e internacionales relativas a temas de gratuidad, no regresividad y contenidos mínimos del derecho.

Los elementos aquí esbozados pueden servir de fundamento para pensar en alternativas al modelo defendido por el gobierno. Alternativas que –contrario a lo que pueden pensar muchos– no resultan para nada “revolucionarias” o “subversivas”, pues simplemente le exigen al Estado colombiano el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales que ha ratificado y a las cuales tiene la obligación de someterse, en el sentido formal, sustancial y de metaderechos que les son inherentes.

Bibliografía

- ABRAMOVICH, Víctor (2006). *“Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”*. En: Revista Cepal, No.88. Abril 2006.
- BEHRMAN, Jere (1993). *“Inversión en recursos humanos”*. En: Informe Anual 1993. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- BURGOS, Germán (2009). *“Del Estado de derecho al Estado de los derechos”*. En: Economía Política de la Educación. El caso de Bogotá. UNIJUS. Universidad Nacional de Colombia.
- CORREDOR, Consuelo (2010). *La política social en clave de derechos*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
- GIMÉNEZ, Gregorio (2005). *La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe*. Revista de la CEPAL, No. 86. Agosto de 2005. Chile.
- LONDOÑO, Juan Luis (1996). *Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington.
- OCAMPO, José Antonio (2008). *“Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización”*. En: Revista Nueva Sociedad, No. 215, Mayo-Junio de 2008.
- PÉREZ, Luis (2007a). *“¿Cómo medir el cumplimiento de los derechos sociales? Un modelo para evaluar el disfrute del derecho a la educación”*. En: Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Bogotá.
- PÉREZ, Luis (2007b). *“Fortalecer el capital humano vs. Garantizar el derecho a la educación: dos lógicas de diseño e implementación de políticas educativas”*. En: Seis ciudades, cuatro países, un derecho: análisis comparativo de políticas educativas. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Bogotá.
- PÉREZ, Luis (2007c). *“Bogotá: el tránsito de una política con enfoque de derechos a la materialización del derecho a la educación”*. En: Seis ciudades, cuatro países, un derecho: análisis comparativo de políticas educativas. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Bogotá.
- PÉREZ, Luis (2004). *Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública educativa a la luz del derecho a la educación*. Defensoría del Pueblo - Colombia, Serie DESC, Bogotá.
- PUNTES, Diego (2009). *“El enfoque de derechos: fundamentos y reconfiguraciones en el campo educativo”*. En: Economía Política de la Educación. El caso de Bogotá. UNIJUS. Universidad Nacional de Colombia.
- SEN, Amartya (2002). *El derecho a no tener hambre*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- SEN, Amartya (1999). *“Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI”*. En: Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo- www.iadb.org/etica.
- SEN, Amartya (1998). *“Capital humano y capacidad humana”*. En: Cuadernos de Economía. Vol. XVII, No. 29. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá.
- TOMASEVSKI, Katarina (2004). *El asalto a la educación*. Mimeo.
- VITE, Miguel (2007). *“La nueva vulnerabilidad social”*. En: Revista Economía, Gestión y Desarrollo. No. 5, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana, Cali.