La Constitución de 1991 y el derecho a la educación en Colombia

Por: Julián de Zubiría Samper

EDICIÓN 102 MAY-AGO 2021

Por Julián de Zubiría Samper

La Constitución de 1991 reivindicó una nación que había permanecido oculta por décadas. Reconoció la diversidad y la pluralidad e invitó a una nación entera a participar. En materia educativa, su logro más importante fue considerar la educación como un derecho, y sentar las bases para la Ley General de Educación de 1994. Sin embargo, ha faltado voluntad política para consolidar lo establecido, y para impulsar las transformaciones pedagógicas que se requieren desde tiempo atrás.

Una buena educación incide en la creatividad de un pueblo, la productividad, la construcción del tejido social, el pensamiento crítico, el trabajo en equipo y la movilidad social, entre otros factores. Es por ello que ningún país avanzó de manera significativa durante el Siglo XX sin invertir en ciencia y educación, y sin promover procesos estructurales de transformación pedagógica en sus aulas.

En pequeña escala, también podemos observar la incidencia de la educación en la vida de las personas cuando completan estudios de educación superior los hijos de quien trabaja en el servicio doméstico, un obrero o un campesino. Todos vemos cómo es algo frecuente que se transforman sus vidas y las de sus familias. Por lo general, cambian sus condiciones laborales, sociales, culturales y económicas.

Lo anterior se conoce en economía con el nombre de *movilidad social,* y es fácil advertir que su llave maestra es la educación. Es por eso que las sociedades más democráticas no han ahorrado esfuerzos para consolidar una educación pública robusta y de calidad.

Si no existe educación pública de calidad para cambiar sus condiciones sociales, las personas dependen exclusivamente de la cuna en la que nacieron. Si así fuera, los hijos de las personas que provengan de hogares pobres necesariamente vivirían en la pobreza.

Pese a lo anterior, en Colombia hemos invertido relativamente poco en educación. La extensa guerra y la corrupción han consumido la mayor parte de nuestros recursos. No hay que olvidar que Colombia es el país que tiene el mayor gasto militar de la región. Según el Banco Mundial, el gasto es similar al de Estados Unidos, es decir un 3,2% del PIB. Si bien la inversión en educación fue impulsada por la Constitución de 1991, después del incremento inicial, esta se ha mantenido en poco menos del 4,5% del PIB durante las dos últimas décadas.

Aun así, el Movimiento Pedagógico, la Constitución de 1991, la Ley 115 de 1994 y las movilizaciones estudiantiles, han consolidado el derecho a la educación. El avance es importante en educación básica, pues se estableció la gratuidad y los servicios esenciales de alimentación y transporte como aspectos complementarios. Este es un proceso que tiene su origen en la Constitución de 1991 cuando en el artículo 67 se estableció que la educación era un derecho esencial. Hasta ese momento la educación había sido considerada como un servicio. Si es un derecho, se obliga al Estado a garantizarlo para todos los ciudadanos, y la población puede exigirlo. A pesar de lo anterior, falta mucho camino por recorrer tanto en el derecho, como en la calidad de la educación. Preocupan especialmente el incumplimiento de este derecho en educación inicial y el lento avance en la educación superior para los estratos más bajos de la población, en tanto que, respecto a la calidad, el principal problema se presenta en la educación básica.

De cada cien jóvenes de estrato 1 que logran culminar sus estudios de educación media en Colombia, 90 no pueden continuar su proceso formativo porque tienen que ingresar de manera temprana a la vida laboral. De esta manera, se frustran sus sueños y deben contentarse con mantener las condiciones socioeconómicas que heredaron de sus padres. Investigaciones que he desarrollado al respecto me permiten pensar que, en Bogotá, por lo menos el 94% de los jóvenes que culminan la educación media aspiraban poder continuar sus estudios, pero, tal como hemos señalado, tan solo lo logra el 10%.

> El problema es mayor, porque el 72% de quienes lograron ingresar a la educación superior, tienen que desertar. Lo hacen por motivos económicos, y porque la formación que recibieron en la educación básica no consolidó las competencias que se requieren para continuar satisfactoriamente sus estudios universitarios.

En educación inicial, el problema es más grave. Si bien la ley estableció tres años obligatorios, hoy,

veintisiete años después, tan solo existe el primero de ellos. El Estado colombiano ha violado una y otra vez la Constitución en materia del derecho de los niños más pequeños. La explicación es muy clara: ellos no salen a marchar.

En términos de calidad, la situación es muy preocupante en la educación básica. Según las pruebas PISA de 2018, tan solo el 1% de los estudiantes de grado noveno alcanza lectura crítica, y el 50% no puede inferir una sola idea de un párrafo. Estos últimos tienen lo que llamaríamos una lectura fragmentaria, es decir que tan solo captan elementos aislados de un texto, pero no pueden entender el sentido global de lo que están leyendo. Ese es el tipo de lectura que debería tener un niño, cerca de los siete años de edad.

También podríamos usar indicadores diferentes, y el resultado sería similar: somos una nación que votó en el plebiscito de 2016 a favor de la continuidad de la guerra, y en contra de la consulta anticorrupción en 2018. La clase política sigue manipulando con facilidad las votaciones, para que familiares de políticos procesados por narcotráfico y paramilitarismo, accedan a los órganos de poder local, regional y nacional. La *cultura del atajo* sigue siendo dominante en el país, y el 73% de los jóvenes concluye que Colombia mejoraría si triunfara un golpe de Estado que limitara la democracia. Además, el 51% de ellos, afirma que la corrupción es favorable, si beneficia a los miembros de su propia familia (IEA, 2017).

Foto: Ministerio de Educación Nacional de Colombia

Colombia sigue siendo un país con muy baja y desigual calidad en su sistema educativo. Durante la pandemia volvimos a evidenciarlo, pues los estratos 4, 5 y 6 pudieron continuar con su educación virtual, porque tenían garantizada la conectividad. Por el contrario, el 66% de los estudiantes de colegios oficiales, no tenían computador ni conectividad, por lo que las brechas han seguido aumentando.

Por todo lo anterior, es comprensible que la *movilidad social* en Colombia sea tan baja. El Banco Mundial estima que se requieren once generaciones, para que los hijos de una familia pobre dejen de serlo y alcancen los ingresos de una familia de clase media. La calidad de la educación sigue siendo el principal factor para explicar la baja movilidad social. ¿Qué cambios pedagógicos tendríamos que hacer para que estas mismas familias puedan tener otras perspectivas de vida, y mejoren su posición económica, social y cultural?

La Ley General democratiza las instituciones educativas

Antes de la Constitución de 1991, los colegios eran instituciones poco democráticas. Todas las

decisiones esenciales las tomaba el rector. Y lo hacía sin consultar a la comunidad educativa. Con frecuencia, las niñas que quedaban embarazadas eran expulsadas de sus colegios, para que no “dieran mal ejemplo a sus compañeras”.

Los jóvenes se oponían al autoritarismo que caracterizaba las escuelas y a las múltiples prohibiciones de una escuela tradicional, formal y rutinaria: estaba prohibido opinar, pensar y argumentar, entre otros. Era frecuente que en los corredores estuviera prohibido correr y que en los buses y en las clases no se permitiera dialogar. El maestro monopolizaba la palabra, las evaluaciones consistían en reproducir de manera idéntica lo enseñado por el profesor, y existía la absurda costumbre de pedirle a los niños que copiaran los párrafos de dictados realizados por sus profesores, o que pasaran páginas completas del libro al cuaderno. Se trataba de una escuela pensada para formar trabajadores obedientes y rutinarios.

La Ley General de Educación es el mayor esfuerzo de construcción colectiva de política pública que hemos tenido en materia educativa. Allí participaron el MEN, los congresistas, FECODE, los partidos políticos existentes y el gobierno del entonces presidente César Gaviria. La ley se hizo para garantizar el derecho a la educación, para democratizar su acceso y fortalecer la autonomía en los procesos educativos. El espíritu de la Constitución Política de 1991 se ve reflejado en los mecanismos democráticos de participación, previstos para la conformación de los órganos de dirección en las instituciones educativas. En ellos participan por primera vez, los estudiantes, profesores y egresados.

Foto: Equipo Jurídico Pueblos

A pesar de lo anterior, es importante señalar que los tres Planes Decenales que se han construido no han sido incorporados en los Planes de Desarrollo gubernamentales y tampoco han logrado determinar la política pública educativa. La Ley General nos dio un impulso, pero no logramos consolidarlo. La contrarreforma que se puso en marcha durante los gobiernos de Andrés Pastrana y de Álvaro Uribe, logró frenar el alcance de una legislación que estaba orientada a favorecer la democratización, la participación y a impulsar los cambios pedagógicos que requería la formación de los niños y los jóvenes. Avanzamos dos pasos y retrocedimos uno, porque volvieron a primar los criterios administrativos y de eficiencia económica. De esta manera se volvió a debilitar la reflexión pedagógica. La Ley abrió el camino, pero ha faltado la voluntad política para recorrerlo.

Así mismo, la amplia autonomía pedagógica y curricular que consagró fue desmontada a partir de

1998. La contrarreforma consistió esencialmente en el debilitamiento del Proyecto Educativo Institucional (PEI) y en la transformación del rol de los directivos docentes en administradores. Al hacerlo, se diluyó la comunidad educativa, se debilitó la participación, y se quebró en su esencia, la autonomía de las instituciones educativas. De manera complementaria, el Decreto 230 del 2002 hirió mortalmente la autonomía de los docentes, ya que les quitó una de las tareas esenciales y connaturales a su función: evaluar. En efecto, la evaluación docente perdió el sentido pedagógico, pues se convirtió en un proceso administrativo centralizado en el MEN.

Hoy el PEI no deja de ser un documento archivado en la oficina del rector y para mostrar cuando lo requieren las autoridades. El problema es que lo ahogaron a punta de solicitudes dispersas que les llegan a las instituciones por parte de sus respectivas Secretarías de Educación.

¡ADVERTENCIA!
Construyendo educación
GRATUITA y de CALIDAD
¡YO DIGO NO!
al Proyecto de
Reforma a la Ley 30
propuesto por el gobierno

Foto: MANE.

Los desafíos del presente

La educación que reciben los niños y jóvenes sigue siendo poco pertinente y muy rutinaria. Necesitamos impulsar una transformación pedagógica que garantice mayor calidad, pero desafortunadamente los gobiernos no han tenido la voluntad para impulsarla.

En primer lugar, los niños en Colombia estudian y aprenden contenidos fragmentados, descontextualizados e irrelevantes. Estamos dedicando los años más preciados de la vida a aprender trivialidades, cuando deberíamos dedicarlos a lo esencial: abordar conceptos, mediar actitudes orientadas al desarrollo humano integral, favorecer procesos de pensamiento y adquirir competencias más pertinentes para nuestra época y contexto. Necesitamos dedicar la educación básica a desarrollar en los estudiantes el pensamiento, la creatividad, la resolución de problemas, el análisis y las competencias comunicativas.

Como dicen algunas corrientes en educación en Europa: *hay que volver a lo básico*. Menos asignaturas nos permitirán concentrar los esfuerzos en las competencias básicas, y menos contenidos nos garantizarán profundizar en aquellos que, efectivamente, son los prioritarios. En España actualmente hablan de concentrarse en los contenidos imprescindibles. Lo mismo están haciendo en Finlandia, primer país del mundo en eliminar las asignaturas. En Colombia hemos hecho exactamente lo contrario: asumimos múltiples prioridades y nos hemos perdido completamente por el camino. Por eso tenemos un listado interminable de asignaturas y de contenidos por abordar en cada uno de los grados.

La pregunta central que tenemos que responder docentes, funcionarios y directivos de educación básica es la siguiente:

> ¿Qué es lo esencial e imprescindible de la educación básica? ¿Qué es aquello que, en caso de no lograrse, le dificultaría a las nuevas generaciones insertarse adecuadamente, desde el punto de vista económico, social, cultural y emocional en la sociedad?

La respuesta es evidente: lo esencial no es saber el nombre de presidentes, operar eficientemente con los algoritmos, reconocer los símbolos químicos, las reglas ortográficas o los accidentes geográficos; lo esencial e imprescindible son las competencias para pensar, convivir, interpretar, leer y escribir. Sin ellas, es imposible participar como ciudadanos en los tiempos actuales. Sin ellas, es inimaginable la convivencia actual.

Dado lo anterior, necesitamos en primer lugar dedicar la educación básica a desarrollar el pensamiento, la creatividad, la resolución de problemas, el análisis y las competencias para comunicarse y convivir. Esto es así, ya que estas competencias son la base de cualquier aprehendizaje posterior. Sin ellas es

totalmente imposible abordar conceptos, procesos de pensamiento o competencias de cualquiera de las ciencias. Sin un buen nivel de lectura, es evidente que no se podrían entender los momentos esenciales en el desarrollo de la historia universal, así como sin buenos procesos deductivos, no podría comprenderse el álgebra, la economía o las leyes físicas. También sería imposible aprehender los abstractos conceptos científicos, sin haber desarrollado la lectura y el pensamiento crítico.

Foto: Fecode

En segundo lugar, hay que garantizar el derecho a la educación inicial de calidad, durante tres años, tal como lo dispuso la Ley General de Educación. Múltiples estudios en el mundo han revelado la importancia que tiene para el desarrollo de los niños, recibir una educación inicial de calidad. James Heckman recibió el Premio Nobel de Economía en el año 2000 al demostrar la inmensa rentabilidad que tienen las inversiones en educación inicial de calidad. No es de extrañar si se tiene en cuenta que los niños que pasan por este proceso educativo inicial tienden a aprobar más años y a desertar menos, al

tiempo que desarrollan las inteligencias socioafectiva, comunicativa y analítica.

En tercer lugar, hay que garantizar que los rectores fortalezcan su liderazgo pedagógico que se debilitó en los años de la contrarreforma educativa, porque la política pública los concentró por completo en funciones legales y administrativas. Los estudios de la UNESCO en América Latina han demostrado que el liderazgo pedagógico es la segunda variable más importante para explicar la calidad de los colegios en la región (la primera es el clima del aula). Y es comprensible dada su incidencia en el clima institucional, la evaluación, la formación situada, el modelo pedagógico y la cohesión de la comunidad educativa en torno a unos propósitos comunes.

En cuarto lugar, hay que fortalecer el trabajo en equipo. No hay otra manera posible de consolidar la comunidad educativa, ni de transformar el currículo o promover la reflexión pedagógica, es decir, no hay otra manera de transformar la educación. El trabajo aislado y fragmentado sigue siendo uno de los mayores obstáculos que tiene la educación pública en Colombia.

Foto: Educapaz

Para terminar

La baja y desigual calidad de la educación básica que tenemos en Colombia agrava las inequidades y disminuye la *movilidad social*. Por ello, la lucha para mejorar la calidad es, al mismo tiempo, una lucha para ampliar la democracia.

Los jóvenes que han salido a las calles a protestar en los últimos años lo hacen porque se sienten frustrados. Están perdiendo la esperanza. En lo único que creen es en sus profesores y en las instituciones educativas. Ellos saben que sin educación pública robusta y de calidad, no hay *movilidad social* y que, sin ella, la democracia se empequeñece. Fue eso lo que pensaron los constituyentes de 1991 al consagrar en la Carta Política, y también quienes, en 1994, promovieron con éxito la Ley General de Educación. Colombia cuenta con las leyes para lograrlo, falta que lleguen gobiernos con mayor voluntad política para que el derecho a una educación de calidad, se vuelva una realidad.

Bibliografía

BBC News Mundo. (2 de agosto de 2019). *¿Por qué en Colombia se necesitan 11 generaciones para salir de la pobreza y en Chile 6?*; en https://www.bbc.com/mundo/noticias-45022393

PISA (2018). *Informe de resultados PISA 2018*. *Sobremuestra Bogotá*. Documentos de la SED.

UNESCO (2010). *Entrevista con el Profesor James Heckman, destacado erudito, ganador del Premio Nobel*; disponible en http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/interview_with_professor_james_heckman_noted_scholar_and_no/

IEA (2017). Estudio internacional sobre educación cívica y ciudadanía. Universitá degli Studi Roma Tre.

Foto portada: Educapaz

Revista-Cien-Dias-vistos-por-Cinep-N°-102