

## **LA LEY ESTATUTARIA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN: ENTRE LA POTENCIA TRANSFORMADORA Y LA INDEFINICIÓN POLÍTICA**

### **1. EL POTENCIAL TRANSFORMADOR DEL PROYECTO DE LEY: HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE DIGNIDAD HUMANA.**

El Ministerio de Educación Nacional, en nombre del Gobierno Nacional, ha radicado en el Congreso de la República un proyecto de ley estatutaria del derecho fundamental a la educación en todos sus “niveles”, desde la inicial hasta la superior. Esta propuesta es relevante y pertinente para el país por diferentes razones. Busca materializar el derecho fundamental a la educación, impedir que se niegue su disfrute y, por consiguiente, garantizar, proteger y respetar su cumplimiento. El carácter “fundamental” del derecho a la educación radica en que le permite a cada persona el acceso universal al bien común del conocimiento y a los otros saberes culturales y ancestrales. Se reconoce así la función que cumple la educación en la socialización de todo ser humano y en el desarrollo de las potencialidades y capacidades humanas, debido a su importancia para la concreción de otros derechos, como la libertad de pensamiento, la igualdad social, el mínimo vital, la participación política o la libertad de escoger profesión u oficio.

El sentido del derecho a la educación en la Constitución Política colombiana, en el bloque de constitucionalidad y en la jurisprudencia, está vinculado en forma particular con la dignidad humana, núcleo esencial del Estado Social de Derecho, que implica un valor no transable que nos hace iguales como seres humanos. Conlleva el ejercicio de la autonomía personal, entendida como la posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características propias, las condiciones materiales concretas para la existencia en sociedad y la integridad física y moral. La definición de la educación como un derecho fundamental mediante una ley estatutaria reitera su reconocimiento como un elemento constitutivo de la

dignidad humana que no puede estar sometido al vaivén de la voluntad gubernamental, ni a los ciclos económicos que afectan a la sociedad. Mucho menos verse condicionado por la contribución individual o colectiva al crecimiento económico. Se trata de reiterar que las personas son portadoras del derecho a la educación “simplemente” por el hecho de ser humanas.

De acuerdo con el proyecto de ley y en consonancia con la jurisprudencia nacional e internacional, los atributos esenciales del derecho fundamental a la educación son: 1. *La asequibilidad*, entendida como la disponibilidad de instituciones y programas al alcance de las y los estudiantes; 2. *La accesibilidad*, que busca garantizar el derecho individual y colectivo de ingresar al sistema educativo superando toda forma de discriminación y haciendo énfasis en la accesibilidad geográfica; 3. *La aceptabilidad*, en virtud de la cual se espera que la educación sea pertinente, adecuada culturalmente y de buena calidad, exigiendo la idoneidad profesional de las y los docentes, así como su dignificación integral; y 4. *La adaptabilidad*, que consiste en asegurar la permanencia de las y los estudiantes en el sistema educativo mediante la adopción de acciones que adecúen la infraestructura de las instituciones y los programas de enseñanza y aprendizaje a las condiciones requeridas por las y los estudiantes, en particular, por quienes hacen parte de grupos poblacionales en situaciones, condiciones o culturas diversas, o por quienes constituyen sujetos de especial protección constitucional.

Estos postulados generales y abstractos, que pueden llegar a ser parte de una simple declaración normativa formal, tienen la posibilidad de convertirse en la base institucional para la transformación de la educación en Colombia, si se derivan de ellos al menos cinco objetivos concretos que vale la pena destacar:

1. Incorporar en la sociedad que toda la trayectoria educativa, desde la educación inicial hasta la superior, está amparada por un derecho fundamental que debe ser respetado, protegido y garantizado por el Estado colombiano, debido a su vinculación con la dignidad humana y con el reconocimiento de las condiciones de vida básicas para la coexistencia social;

2. Concretar en términos legislativos un derecho constitucional, el relativo a la educación, que, con respecto a la educación inicial, media y superior, ha estado sometido al carácter errático y con frecuencia incierto de la interpretación jurisprudencial sobre su “fundamentalidad”, y a las voluntades e intereses de los gobiernos de turno;
3. Otorgarle un carácter estable y progresivo al cumplimiento del derecho a la educación en la sociedad colombiana produciendo un marco más preciso para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas;
4. Reconocer la educación propia que existe en el país como un elemento esencial de la Constitución Política y del buen vivir de los pueblos, las comunidades y los grupos étnicos que habitan los territorios ancestrales y el territorio nacional, y
5. Definir un concepto de educación integral que deberá ser garantizado en todos los “niveles” y modalidades educativas, asociado al conjunto de capacidades desarrolladas por las personas y vinculado a las necesidades de preservación o transformación del conocimiento, en correspondencia con las prioridades establecidas por las comunidades o la sociedad en los territorios.

No obstante, a pesar de la potencialidad transformadora de la propuesta gubernamental, diversos aspectos del proyecto de ley resultan poco consistentes con la finalidad política de la norma estatutaria, en el sentido de instaurar un concepto de dignidad humana como un valor ordenador de todos los derechos en Colombia. Vamos a hacer referencia a algunos de ellos.

## **2. LAS INDEFINICIONES Y APUESTAS POLÍTICAS DEL PROYECTO DE LEY: LAS DISPUTAS POR LO ALTERNATIVO MÁS ALLÁ DE LO FORMAL**

Se ha afirmado que el potencial transformador del proyecto de ley estatutaria se relaciona con la consolidación de un nuevo concepto de dignidad humana para Colombia. Sin embargo,

este concepto debe cargarse de un contenido político específico, portador de la alternatividad que debería expresar un gobierno progresista, y capaz de traer al terreno de las políticas públicas aquello que se consigna en el plano formal. A continuación, se presentarán las que, a nuestro juicio, constituyen las indefiniciones y apuestas políticas más problemáticas del proyecto de ley. Estos elementos se asocian a la manera como los conceptos de bien común, calidad, igualdad, sistema y reconocimiento son concebidos en la propuesta gubernamental. También con el horizonte incierto que se le ofrece a la educación superior. Son precisamente estos conceptos los que deben ser definidos con la mayor claridad, pues de ellos depende el alcance transformador de la visión de dignidad humana que se busca instaurar.

### ***2.1. La educación y el bien común del conocimiento: una relación malinterpretada y difusa.***

En lo relacionado con “la naturaleza y los fines de la educación” (artículo 2), su característica como “bien común” queda indeterminada y se asocia de manera directa a la función de control y vigilancia por parte del Estado. Esto es contrario al horizonte político de “lo común”. Vale recordar que la educación es un “bien común derivado”, que adquiere tal condición por permitir el acceso al bien común del conocimiento y a los saberes culturales, los cuales solo pueden ser producidos colectivamente en las interrelaciones humanas y con los demás seres de la Naturaleza. El carácter de bien común impide que la educación sea reducida a un simple servicio público controlado por el Estado, o que sea interpretada como una mercancía que pueda privatizarse haciéndola exclusiva y excluyente, o someténdola a “cercamientos” o a simples criterios de racionalidad económica. En este sentido, es importante mencionar que sobre la gratuidad persiste una postura ambigua del gobierno, pues el artículo 5 de la ley expresa únicamente que se “garantizará de forma progresiva y con criterios de equidad”, pero sin plantear un compromiso explícito con su carácter *universal*.

La finalidad de lograr un acceso libre y universal a diversos sistemas cognitivos, de acuerdo con las orientaciones y necesidades culturales de quienes participan en el proceso educativo, constituye la base de la educación como derecho fundamental y evita que sea considerada como un privilegio de quienes tienen los recursos económicos para ingresar al mercado de la

educación. Por consiguiente, la garantía del conocimiento como bien común es la base de cualquier sistema educativo que represente una verdadera alternativa a las tendencias contemporáneas que tienden a convertirlo en un simple instrumento dentro del proceso de trabajo y de la valorización del capital. Únicamente el “conocimiento vivo”, es decir, aquel que no está sometido a los imperativos de la acumulación capitalista ni a las pretensiones de control burocrático, le puede ofrecer al derecho a la educación un verdadero potencial transformador. Esta apuesta política debe dialogar con el sentido de la educación en Colombia, sustentado en la dignidad humana, la profundización democrática, la reconciliación y la construcción de paz.

## ***2.2. La educación de calidad: un concepto insuficiente y centrado en la vigilancia y la planificación estatal.***

Desde el punto de vista de la calidad, la característica de la educación como derecho fundamental exige que sea entendida en toda su complejidad interna y en su compenetración con otros derechos humanos. En consecuencia, la educación de calidad debe garantizar no solo el derecho *a* la educación, sino también los derechos *en* la educación; en particular, la libertad de cátedra, la autonomía universitaria, el bienestar de las comunidades educativas o la participación “en la vida y gobierno de los establecimientos e instituciones de educación”, la cual debe ser un derecho y no un deber, como dice el proyecto en el artículo 13, o la culminación de las trayectorias educativas definidas por los sujetos que intervienen en el proceso pedagógico. Pero también los derechos *por* la educación, orientados hacia la posibilidad de desempeñar trabajos dignos, el libre desarrollo de la personalidad, el pluralismo político o la reincorporación a la vida civil en virtud de los procesos de paz. En otras palabras, desde el enfoque de los derechos, la educación *es de calidad* si se sustenta en la dignidad humana y si permite experimentar dicha dignidad.

Por este motivo, es indispensable integrar en forma concreta el derecho a la educación con los de la infancia, las mujeres, los grupos étnicos, los sociales, económicos y culturales, los de la juventud, el trabajo digno, la igualdad y los derechos colectivos y ambientales. Esta visión de la educación de calidad está ausente en la propuesta de ley estatutaria. El vínculo entre la educación de calidad y la dignidad humana debería incorporarse, por lo tanto, en el

artículo 2 del proyecto de ley (“naturaleza y fines de la educación), en el artículo 9 (“Adaptabilidad – Calidad e Idoneidad) y en el artículo 28 (“Formación integral en todos los niveles y modalidades).

Así mismo, la pertinencia de la educación mencionada en los “principios” responde más a los planes y políticas del Estado que a las necesidades de la sociedad desde una perspectiva nacional y territorial. Por su parte, la “eficiencia” está desligada de la rendición de cuentas y la transparencia. Al respecto, debería agregarse a los cuatro atributos mencionados (asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) la necesidad de una participación y de veeduría activas de las comunidades educativas en la planeación, gestión y evaluación de los presupuestos.

Los límites que se advierten en la noción de calidad que se establece en el proyecto de ley no son consistentes con el concepto de “educación integral” incluido en el artículo 28 del texto, que debería conjugarse con el objetivo de que la educación de calidad garantice los derechos *a, en y por* la educación.

### ***2.3. ¿Qué igualdad?: la contradicción entre meritocracia y derecho fundamental a la educación.***

La caracterización de la “Equidad”, que es uno de los principios y valores nucleares de la ley estatutaria es imprecisa. En el artículo 5 este concepto es reducido a la adopción de acciones afirmativas. Por otra parte, en el artículo 18 se sostiene que “El Estado y todas sus autoridades en todos los niveles promoverá las condiciones necesarias para el cierre de brechas de forma real y efectiva a favor de grupos discriminados o marginados”. A lo largo del texto no se puede establecer qué es la igualdad “real y efectiva” o por qué tipo de igualdad se propende. ¿La de posiciones? ¿La de oportunidades?

La ley estatutaria se inclina hacia este último concepto (artículo 8, -asociado al “elemento esencial” de la accesibilidad-, artículo 11 -relativo a los derechos de las personas relacionados con el respeto, protección, garantía y ejercicio del derecho fundamental a la educación-, y

artículo 12 -sobre los deberes y obligaciones del Estado-). Es importante insistir en que el concepto de igualdad de oportunidades es consistente con criterios meritocráticos y de jerarquización que individualizan y naturalizan la desigualdad, lo cual resulta ser contradictorio con la idea del derecho fundamental que tendrían las personas para acceder, permanecer y culminar sus trayectorias educativas. La idea de la igualdad de oportunidades es coherente también con las mencionadas políticas de acción afirmativa. Esto pone en evidencia los límites que, desde el punto de vista de la transformación social, tiene el concepto de igualdad que atraviesa el proyecto de ley. Una perspectiva de equidad implica superar las relaciones de poder que producen y reproducen las desigualdades injustas y evitables. Por lo tanto, no puede quedarse en la perspectiva individualista de las oportunidades y el esfuerzo personal. Implica la combinación entre la universalidad de derechos y el reconocimiento de la diversidad, superando la matriz de poder que sustenta las desigualdades.

#### ***2.4. Un sistema educativo indefinido, segmentado y sin diálogo con la ciencia, la tecnología y la innovación.***

Cuando se regula el sistema de educación (artículo 4) hay una completa indefinición pues no queda claro de qué tipo de sistema se está hablando: ¿de uno conformado por principios, normas y valores?, ¿de uno compuesto por instituciones?, ¿de uno que integra diferentes tipos de educación?, ¿de uno con dimensiones territoriales?, ¿de todos al tiempo como subsistemas de un sistema que no ha sido precisado y que a veces, sin mayor justificación, parece orientado hacia la formación de las cualificaciones establecidas por el Estado y los empresarios? ¿Por qué se habla en el proyecto de ley de adecuación a las políticas públicas globales? La definición del sistema resulta muy vaga, pero además no estructura una integración con sistemas como el de la infancia, la cultura o la ciencia y la tecnología. Únicamente menciona, también de manera indistinta, que “El sistema educativo se articulará con otros sistemas de acuerdo con las necesidades para la garantía del derecho fundamental a la educación y en la medida en que este pueda aportar a la materialización de otros derechos”.

El proyecto insiste en dividir la educación en “niveles” que por su naturaleza implican jerarquías con respecto al conocimiento y no formas diferentes de acceder a este. Dentro de esos niveles, la educación inicial se extiende a dos ciclos de tres años (artículo 14). Es previsible que esta medida implique una reforma del Sistema General de Participaciones y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para poder otorgarle funciones educativas. Por su parte, la educación media (artículo 16) es concebida fundamentalmente como un momento de “transición” hacia la denominada “educación posmedia”. Esto significa un vaciamiento del contenido educativo de esta formación, lo que llevaría a la pérdida de sentido de la educación media cuando alguna persona no desea seguir su trayectoria educativa más allá de los grados décimo y undécimo. Desde el punto de vista de la educación superior, no se precisan las diferencias entre la universitaria, la tecnológica, la técnica o la pedagógica; además la articulación de la educación media debería implicar la sinergia entre los actores y contenidos de los dos tipos de educación, la cual no es contemplada en el proyecto.

La idea de que la educación media “Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para la continuidad del educando hacia la educación posmedia o al mundo del trabajo con énfasis en diferentes campos del saber, del saber hacer y del saber ser” (artículo 16), no ayuda a resolver las dudas sobre sus contenidos y muestra una apuesta centrada únicamente en el modelo de competencias y en “lo universal” que es cuestionable y va en contra de otros sistemas de conocimiento y de educación propia. Tampoco se comprende qué se quiere decir con los énfasis señalados en la norma.

Llama la atención que en el Capítulo II, relativo al derecho fundamental a la educación en sus distintos “niveles”, no se haga referencia a la educación para el trabajo y la educación desescolarizada, de tal manera que terminan invisibilizadas o relegadas a la condición de “vías formativas” en el Sistema Nacional de Cualificaciones. Al respecto, es importante mencionar que en los deberes asumidos por el Estado en el artículo 12 de la ley, se reitera su responsabilidad de impulsar “la educación durante toda la vida” (asociada a conocimientos operativos, masificables y ajustados a las necesidades cambiantes del sector productivo) que reemplaza a “la educación para la vida” (que comprende el acceso a un conocimiento teórico, básico, estable y paradigmático).



En este sentido, constituye un vacío importante que en lo relacionado con el “desarrollo del ser” propio de la educación básica, no se mencione la ciencia y los otros saberes culturales, como si ambos estuvieran reservados para otros tipos de educación (artículo 15), a partir de una concepción pedagógica que privilegia la transmisión de conocimientos sobre la creatividad y la indagación de los estudiantes dentro de campos de saber que siempre están abiertos a nuevas concepciones e interpretaciones.

Finalmente, al hablar de ciencia, tecnología e innovación, pareciera que la ciencia se limitara a formular preguntas y responderlas “con base en evidencia” (artículo 29). La interpretación de los hechos a partir de teorías o la existencia de diversidad de corrientes de pensamiento y métodos en las distintas disciplinas o la relación con los otros saberes culturales y sistemas de conocimiento no tienen ninguna relevancia. La experimentación desaparece como un elemento fundamental en algunas ciencias, la formulación de hipótesis o su verificación y la construcción de métodos cognitivos dejan de ser constitutivos de la ciencia, al tiempo que la tecnología y su especificidad quedan en la indefinición. El carácter plural de las ciencias y la creación artística, y las disputa entre corrientes de pensamiento en la definición del conocimiento es ignorada. La relación entre el conocimiento que pretende ser objetivo y los saberes que combinan la razón y los sentimientos no es considerada, a pesar de que se reconoce la educación propia.

Con estas limitaciones se introduce en el proyecto de ley “la Formación en Ciencia, Tecnología e Innovación”. Sin embargo, no existe ningún artículo que establezca los principios y objetivos que deberían regular la articulación entre el sistema educativo y el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.

### ***2.5. Problemas de reconocimiento: género, ruralidad y poblacionales.***

El proyecto de ley presenta omisiones desde el punto de vista del reconocimiento, en particular, en lo que refiere a la ausencia de algunas políticas diferenciales, territoriales y poblacionales. En primer lugar, es contradictorio que en su artículo 11, proponga la

conformación de ambientes “tolerantes y de respeto mutuo” para la formación de las y los estudiantes, y que no establezca una apuesta clara sobre concepciones más amplias e integrales de “reconocimiento” que, por definición, proscriben toda forma de violencia, reivindicando la importancia del ejercicio de los derechos y exaltan la importancia de la diversidad y el establecimiento de vínculos de solidaridad.

De otra parte, la ausencia de una perspectiva transversal de género es una de las mayores lagunas del proyecto de ley. Centrar las acciones en la erradicación de las violencias basadas en género y en la promoción de “las relaciones de igualdad de género”, en la perspectiva de lo que el proyecto de ley denomina “las necesidades específicas de las mujeres y de los hombres” (artículo 5 relativo a los principios de la norma, y artículo 12 sobre los deberes y obligaciones del Estado), resulta insuficiente. Se requiere, tal y como lo ha expresado la Red Nacional Universitaria por la Equidad de Género en la Educación Superior RENUAGES, que el enfoque de género de asuma transversalmente, incluyendo aspectos de no discriminación, currículos inclusivos, formación docente, vinculación a las disciplinas STEM y educación sexual integral. También se deben formular mandatos relacionados con la prevención y la protección frente a la desescolarización de las mujeres víctimas de cualquier forma de violencia. Siguiendo el análisis realizado por RENUAGES, es importante que los aspectos establecidos en Ley 1257 de 2008 (“Ley por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias”) y el Decreto 4798 de 2011 que la reglamenta, sean incorporados en la ley estatutaria<sup>1</sup>.

A tal ausencia hay que agregar la falta de reconocimiento de los derechos para la población LGTBIQ+. Este vacío difícilmente se resuelve con la “Perspectiva de diversidad” incluida en el artículo 5, según la cual “La educación comprenderá y reconocerá la diversidad como condición inherente al ser humano y su desarrollo en los contextos sociales, económicos y culturales, para transformar desigualdades que afectan el ejercicio del derecho a la educación”.

---

<sup>1</sup> Al respecto ver: Red Nacional Universitaria por la Equidad de Género en la Educación Superior (RENUAGES). *Observaciones y Aportes al Proyecto de Ley Estatutaria del derecho a la Educación*. Descargado de: <https://es.scribd.com/document/669570503/Pronunciamento-Ley-Estatutaria-de-Educacio-n>

En términos de lo territorial, no se explica en qué consiste este enfoque o cuáles son sus dimensiones (artículo 5). Por ejemplo, en el caso de Colombia, es imposible pensar en este enfoque sin reconocer su relación con perspectivas participativas, reparadoras y transformadoras de los territorios. Con respecto a la ruralidad, esta solo es mencionada en el artículo 19 del proyecto de ley, asociado al “Derecho Fundamental a la Educación Campesina” pero carece de cualquier desarrollo conceptual y no presenta ninguna apuesta diferenciada específica. Por último, en el capítulo dedicado a la “Equidad Social y Territorial”, no es incluida la población que ha hecho parte de procesos de reinserción, reintegración o reincorporación, lo cual significa omitir una dimensión fundamental de la construcción de paz en Colombia.

Finalmente, es importante señalar que el uso del verbo “propenderá”, empleado para indicar la responsabilidad del Estado en relación con la educación de personas con talentos o capacidades excepcionales, personas con trastornos específicos de aprendizaje y personas en condición de enfermedad (artículos 25, 26 y 27) resulta insuficiente y poco contundente para expresar la obligación que tiene el Estado de proteger, garantizar y respetar el derecho fundamental a la educación para estos grupos sociales.

### **3. EL FUTURO INCIERTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA**

El panorama que se plantea para la educación superior y, en especial para las universidades públicas, es incierto y problemático, pues además de que la educación superior pública podría verse relegada con la puesta en marcha de la ley estatutaria (debido al consenso generado por la necesidad de fortalecer la educación inicial), su naturaleza se convierte en un interrogante debido al interés de crear un “Sistema de Educación Posmedia” basado en “cualificaciones y saberes”. Esta apuesta violaría la autonomía universitaria, tal y como ocurre con otras disposiciones del proyecto de ley en materia de calidad y pertinencia. Veamos.

En primer lugar, es importante mencionar que el principio de “Sostenibilidad” que incluye la ley (artículo 5) implica que la puesta en marcha de la norma estará condicionada al cumplimiento de la regla fiscal. Existe entonces una restricción presupuestal que se traducirá

en una competencia por recursos con otros sectores (salud, pensiones, defensa y seguridad, etc.), o en una puja por recursos al interior del sistema educativo (educación inicial, básica, media y superior). En el ámbito de las políticas públicas, estas tensiones podrán dirimirse apelando a otro principio de la norma: el de la igualdad, que indica que “Se promoverá un trato diferencial y preferencial para los grupos vulnerables y los sujetos de especial protección constitucional” (artículo 5). Y aunque en el caso de la educación superior esto podrá suponer la canalización de recursos para garantizar el derecho de determinados grupos sociales (por ejemplo, las víctimas del conflicto armado), es importante señalar que, en comparación con los niños y las niñas, las y los jóvenes no son sujetos de especial protección constitucional lo cual puede llevar a que la mayor parte de los recursos se dirijan hacia la realización del derecho a la educación inicial.

Sin querer cuestionar la evidente importancia que la educación inicial reviste para la sociedad colombiana, este panorama resulta preocupante cuando se reconoce el desfinanciamiento estructural de la educación superior pública y la falta de claridad del Ministerio de Educación Nacional con respecto a la reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 pues, aunque el articulado del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 indica que la modificación de estos artículos será una prioridad, este mandato ha sido dejado de lado por el interés de reformar integralmente la mencionada ley. La situación de la educación superior pública es, entonces, compleja: no ajustar de manera prioritaria los artículos 86 y 87, pensando en que esto se podrá resolver en el marco de una incierta reforma integral de la Ley 30, puede conllevar a una disputa más ardua por los recursos si se aprueba la ley estatutaria. Esto podría retardar la solución al desfinanciamiento estructural que se viene acumulando en la educación superior hace 30 años.

Urge, por lo tanto, reformar el modelo de financiación de la educación superior pública, más cuando desde el gobierno mismo se ha indicado que se fortalecerá el ICETEX por medio de puesta en marcha del modelo de endeudamiento de “Pago Contingente al Ingreso” empleando recursos del Presupuesto General de la Nación, y cuando el soporte financiero de la ley estatutaria significará modificar el ya deficitario Sistema General de Participaciones para asegurar los recursos necesarios para avanzar en la garantía del derecho a la educación inicial,

básica y media.

Este panorama puede volverse más complejo si se tiene en cuenta que el artículo 18 del proyecto de ley indica que la financiación de la educación se realizará de acuerdo con “criterios diferenciales para el cierre de brechas y/o desigualdades”: ¿Qué significa esta medida dentro del Sistema Universitario Estatal? ¿Profundizará la disputa entre las universidades más y menos “complejas”? ¿Significará la imposición de techos presupuestales para las “más complejas”? ¿Cuál será el mecanismo de distribución con respecto a las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias públicas? ¿Por qué no asociar la financiación a la puesta en marcha de planes y proyectos concertados por las comunidades universitarias, tomando como referente la mejora continua de la calidad, la pertinencia regional y nacional, y la obligación del Estado de fomentarla?

De acuerdo con el proyecto de ley, los aspectos financieros de la ley estatutaria se resolverán mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República “para que expida normas con fuerza de ley que establezcan las fuentes, esquema de financiación y los plazos para la materialización del derecho fundamental a la educación en todos sus niveles” (artículo 35). Además de la dificultad para que en el trámite legislativo y constitucional sean otorgadas estas facultades extraordinarias por ser genéricas y no estar planteados los motivos que las justificarían, surge nuevamente la pregunta sobre qué pasará en ese escenario con los cambios que deben introducirse en el sistema para resolver el desfinanciamiento estructural de las instituciones de educación superior pública, más cuando en el Congreso de la República cursa un proyecto de ley de reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 que ya fue aprobado en primer debate, pero que no ha sido objeto de discusión amplia para que pueda ser mejorado en la perspectiva de garantizar la educación superior como un derecho fundamental y un bien común.

En este contexto, y aunque en la Exposición de Motivos del proyecto de reforma el Ministerio de Educación Nacional considera “que el proyecto de ley estatutaria no requiere un análisis de impacto fiscal, dado que por el lenguaje utilizado no existe una disposición que ordene un gasto adicional u otorgue un beneficio tributario, sino que establece de forma general los

elementos esenciales del derecho a la educación sobre los cuales el Gobierno Nacional debe propender por su inclusión en el presupuesto general de la nación de forma progresiva”, es importante reconocer que ya existen faltantes y desfinanciamientos estructurales que deberían ser resueltos con prontitud, evitando que a estas problemáticas históricas se sumen las disyuntivas presupuestales que podrán desencadenarse al momento de definir el conjunto de políticas públicas que materializarán los propósitos contenidos en la ley estatutaria. Por ejemplo, cuando se tomen decisiones sobre hacia dónde -y en qué proporción- asignar los recursos (¿educación inicial, básica, media o superior?) cumpliendo simultáneamente la regla fiscal, y respondiendo también a las expectativas sociales de que el derecho fundamental a la educación se proteja, garantice y respete con prontitud.

Por otra parte, cuando se define la educación superior como un derecho (artículo 17) se privilegia la prestación del servicio y la relación con el Sistema Nacional de Cualificaciones. Según el proyecto de ley, la educación superior debe reconocer “las cualificaciones y saberes” de las personas. Estos conceptos hacen parte del mencionado sistema, que en virtud de la ley estatutaria quedaría convertido en un referente fundamental. Esta visión es consistente con la idea de configurar un “Sistema de Educación Posmedia” en el que no es clara la naturaleza y ni la especificidad de las universidades, particularmente las públicas, y del conjunto de las instituciones de la educación superior. A ello habría que agregar que el Sistema Nacional de Cualificaciones toma como base de su modelo de calidad los “Resultados de Aprendizaje Esperados”, que han sido criticados desde las comunidades universitarias y el Sistema Universitario Estatal por los límites que impone a la libertad de cátedra y a la autonomía universitaria.

Esta visión de la universidad puede explicar por qué en el proyecto de ley nunca se menciona el vínculo que debería establecerse con el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, lo cual ratifica la idea de que las instituciones de educación superior (entre ellas las universidades) tendrían la presión de convertirse en “instituciones de educación posmedia” con el objetivo básico de ofrecer educación para el trabajo, o certificaciones en Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. Esta postura es plenamente consistente con el concepto “educación a lo largo de la vida” que también está incluido en los fundamentos de

la propuesta de reforma a Ley 30 de 1992 que presentó a la sociedad colombiana el Ministerio de Educación hace algunas semanas. Diluir la educación superior en la “posmedia” significa desconocer la importancia que tienen los conocimientos y los saberes básicos para las profesiones, las ciencias, las artes, la tecnología y la investigación, dentro de una temporalidad de larga duración que no está sometida a los flujos de la educación centrada en los cambios estacionales del mercado de trabajo.

La autonomía universitaria está también puesta en cuestión por otros elementos establecidos en el proyecto de ley estatutaria. Por ejemplo, en cuanto al concepto de “calidad de la educación” propuesto, prevalece una visión centrada en el control estatal, pues, aunque se dice que un deber del Estado es “Hacer seguimiento, realizar evaluación y propiciar los ajustes para el avance continuo en la garantía y calidad del derecho” (artículo 12), la calidad pone el énfasis en el control y vigilancia por parte del Estado (artículo 9) y no en los sistemas de auto evaluación y mejoramiento que, por ejemplo, deberían implementar las instituciones de educación superior. Esto explica por qué el “elemento esencial” de la “Aceptabilidad”, no menciona nada específico con respecto a la educación superior. Mucho menos con respecto a la autonomía de las universidades para fortalecer sus sistemas internos de aseguramiento de la calidad. Tampoco incluye la investigación de calidad y la interacción con la sociedad como referentes claves para la calidad en la educación superior.

Cuando se valora el concepto de pertinencia propuesto por el proyecto de ley, es posible llegar a conclusiones similares. En efecto, el principio de “pertinencia” ubicado en el artículo 5 indica que la educación deberá atender “los planes y políticas de Estado”. Así mismo, en el artículo 18 de “Equidad”, se indica que “Las instituciones de educación priorizarán actividades de investigación y extensión para la mejora de los niveles de educación y la solución pronta de la problemática social en las diferentes regiones y en particular en los sectores históricamente discriminados”. Estos llamados pueden resultar violatorios de la autonomía con la que constitucionalmente cuentan las universidades, si no se fundamentan en el sentido que le otorgan las comunidades académicas, en diálogo con la sociedad, a las funciones misionales de las instituciones de educación superior.

Como se observa, son muchos los interrogantes que deja la ley estatutaria con respecto al sentido, la financiación, la calidad y la pertinencia de la educación superior. No es claro tampoco cómo se acompañará esta reforma con el proyecto de reforma integral a la ley 30 que se ha presentado a la sociedad, ni con los proyectos de ley que cursan ya en el Congreso de la República y que han sido aprobados en primer debate (Proyectos de Ley 054, 247 y 419 de 2022, relativos al modelo de financiación de la educación superior, el gobierno universitario y la reforma amplia a la educación superior, respectivamente).

La ley estatutaria debe establecer con claridad los criterios básicos para la reforma de la ley 30, centrados en la garantía concreta del derecho fundamental a la educación superior, entendida como un bien común, orientada hacia una cobertura universal gratuita que tenga como eje la financiación estatal de la oferta pública por parte de las instituciones públicas de educación superior, sobre la base de un sistema de educación superior nacional y regionalizado, compuesto por instituciones estructuradas alrededor de principios democráticos que le permitan a las comunidades académicas ser los sujetos de la autonomía, y articulado con el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.

\*\*\*

El proyecto de ley estatutaria puede constituir el punto de partida para la transformación de la educación en Colombia, siempre y cuando el cumplimiento del derecho sea progresivo y concreto, mediante la definición de metas claras en cada Plan Nacional de Desarrollo, no contemplada en la propuesta gubernamental, y la supresión en la exposición de motivos del ánimo de lucro para la educación en su conjunto. En la página 21, el proyecto afirma, como si se tratara de un principio general: “en la Sentencia SU-624 de 1999, la Corte declaró que las Instituciones Educativas privadas cuentan con protección estatal para prestar el servicio educativo bajo la regulación legal y la inspección y vigilancia para lograr una educación de calidad que permita la mejor formación moral, intelectual y física de los alumnos. Así mismo, indicó que la opción de que entidades privadas ofrezcan servicios educativos públicos



implica que asumen una función crucial que normalmente corresponde al Estado, pero ello *no excluye su objetivo legítimo de obtener ganancias*” (resaltado de Bien ComÚN).

La sociedad colombiana y las comunidades académicas no pueden olvidar las grandes movilizaciones de 2011 y 2018 contra las pretensiones de los gobiernos de entonces de convertir la educación superior en uno de los segmentos más importantes del mercado de servicios en el país. La educación como derecho fundamental, bien común y elemento nuclear de la dignidad humana no puede servir de excusa para consagrar en la ley estatutaria, en forma contradictoria, su mercantilización. Las comunidades académicas y los sectores sociales y políticos partidarios de superar las desigualdades sociales que convierten la educación en un privilegio tenemos la oportunidad de empezar a cambiarla en beneficio de la mayoría de la población colombiana si evitamos que tome un rumbo político errático o indefinido, algunos de cuyos elementos han sido señalados en el presente texto.

Bien ComÚN

Bogotá D.C., 18 de septiembre de 2023.