



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA
T U N J A

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS,
SECCIONAL TUNJA

FACULTAD DE DERECHO



REVISTA DE DERECHO PRINCIPIA IURIS

28

Tunja, 2017 - II



OPEN ACCESS

descarga gratuita

<http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris>

<i>Principia IURIS</i>	<i>Tunja, Colombia</i>	<i>Vol. 15</i>	<i>Nº. 28</i>	<i>F 28</i>	<i>pp. 260</i>	<i>Julio Diciembre</i>	<i>2017 - II</i>	<i>ISSN: 0124-2067</i>
------------------------	----------------------------	----------------	---------------	-------------	----------------	----------------------------	------------------	------------------------

Entidad Editora

Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja.

Directora Ediciones USTA Tunja

María Ximena Ariza García, Ph.D.
Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja.

Editor

Ph.D. Deiby Alberto Sáenz Rodríguez

Número de la revista

Veintiocho (28)
Segundo Semestre de 2017

Periodicidad

SEMESTRAL

ISSN

0124-2067

Dirección postal

Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas
Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja
Calle 19 # 11-64. Tunja, Boyacá, Colombia
Teléfono: (8) 7440404 Exts.: 31239 – 31231

Correo electrónico

revistaprincipia@ustatunja.edu.co
deiby.saenz@usantoto.edu.co

Diseño y Diagramación:

Búhos Editores Ltda.

Corrección de Estilo:

Fray Ángel María Beltrán N., O.P.

Traducción portugués:

Claudia Lucía Ariza García

Traducción inglés:

William Ortiz

Traducción francés:

Andrea Jiménez Chaparro

Anotación: El contenido de los Artículos es responsabilidad exclusiva de sus autores. Todos los derechos reservados, la reproducción total o parcial debe hacerse citando la fuente. Hecho el depósito legal.

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS,
SECCIONAL TUNJA FACULTAD DE
DERECHO**

LA POLÍTICA PÚBLICA COMO GARANTÍA DEL
DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN EN
COLOMBIA

POLÍTICA PÚBLICA COMO GARANTIA DO
DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO NA COLÔMBIA

PUBLIC POLICY AS A GUARANTEE OF THE
HUMAN RIGHT TO EDUCATION IN COLOMBIA

LA POLITIQUE PUBLIQUE EN TANT QUE
GARANTIE DU DROIT HUMAIN À L'ÉDUCATION
EN COLOMBIE

Fecha de recepción: 26 de enero de 2017
Fecha de aprobación: 26 de marzo de 2017

Pedro Alfonso Sánchez-Cubides¹
Claudia Figueroa²

1 Posdoctor en educación, ciencias sociales e interculturalidad, Universidad Santo Tomás; Doctor en ciencias de la educación, UPTC; magíster en gobierno municipal, Universidad Externado de Colombia; especialista en gobierno y políticas públicas, Universidad de los Andes; especialista en planeación y gestión del desarrollo territorial, UPTC; administrador público, Escuela Superior de Administración Pública -ESAP. Docente de la UPTC. Correo: pedro.sanchez02@uptc.edu.co

2 Posdoctora en investigación cualitativa, Universidad Nacional de Educación, La Cantuta e INNIC, Perú y Fundación Universitaria Juan N. Corpas, Bogotá, Doctora en ciencias de la educación, UPTC, Magíster en historia, UPTC, Especialista en gestión educativa, Universidad de Pamplona, Licenciada en ciencias sociales y económicas, UPTC, Docente de la UPTC, Correo electrónico: claudiafig2@hotmail.com

Resumen

El presente artículo busca analizar la incidencia de la política pública como garantía del derecho humano a la educación en Colombia. En tal sentido, se revisan las políticas públicas de educación incorporadas en los planes nacionales de desarrollo desde 1991 a la actualidad, en función de los elementos del derecho humano a la educación, para lo cual se abordan los ámbitos de la oferta pública y privada, cobertura, permanencia y calidad del servicio de educación a nivel preescolar, básica, media y superior.

Palabras clave: política pública, derecho humano, educación.

Resumo

Este artigo procura analisar a incidência da política pública como garantia do direito humano à educação na Colômbia. Nesse sentido, as políticas de educação pública incorporadas nos planos nacionais de desenvolvimento são revisadas de 1991 até o presente, de acordo com os elementos do direito humano à educação, para os quais as áreas de abastecimento público e privado são abordadas, cobertura, permanência e qualidade do serviço de educação nos níveis pré-escolar, básico, médio e superior.

Palavras-chave: política pública, direito humano, educação.

Abstract

The present article seeks to analyze the incident of the public policies as guarantee of the human right to the education in Colombia. To this respect, there are checked the public policies of education incorporated in the national plans of development from 1991 to the current importance, depending on the elements of the human right to the education, for which there are approached the areas of the public and private offer, coverage, permanency and quality of the service of education to pre-school level, basic, secondary and higher.

Key words: public policy, human right, education.

Résumé

Cet article cherche à analyser l'incidence de la politique publique en tant que garantie du droit à l'éducation en Colombie. En ce sens, les politiques d'éducation publique incorporées dans les plans nationaux de développement sont révisées de 1991 à aujourd'hui, conformément aux éléments du droit humain à l'éducation, pour lesquels les domaines de l'offre publique et privée sont abordés, la couverture, la permanence et la qualité du service éducatif aux niveaux préscolaire, élémentaire, intermédiaire et supérieur.

Mots-clés: politique publique, droit de l'homme, éducation.

Introducción

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se incorporó el Estado Social de Derecho, asumido como una concepción jurídica que busca la garantía de derechos, cuya materialización ha requerido el fortalecimiento de la política social orientada a reducir la pobreza y la desigualdad, razón por la cual es importante revisar y analizar los avances en materia de oferta pública y privada, cobertura, permanencia y calidad del servicio de educación como consecuencia del proceso de formación de políticas públicas como garantía del derecho humano a la educación, como parte de la materialización del referido Estado Social de Derecho.

Para alcanzar los propósitos anteriores, se parte de la triangulación de los métodos cualitativo y cuantitativo, para lo cual, se consulta jurisprudencia, doctrina y documentos que soportan el proceso de formación de la política pública de educación en Colombia, como insumos fundamentales.

Desde el punto de vista del marco teórico, es pertinente señalar que las acciones del Estado, a través de las autoridades competentes, se orientan a realizar objetivos de interés público de manera eficiente y eficaz. Para tal propósito, cuenta con las políticas públicas, entendidas como directrices generales que enmarcan la acción del Estado y que deben ser definidas por el Gobierno, según el artículo 208 de la Constitución Política para el caso de Colombia. Un concepto más elaborado de política pública, según Sánchez (2016), involucra diversas decisiones a corto, mediano y largo plazo, basadas en el poder, que ofrece el Estado a través de sus instituciones competentes, con el propósito de gestionar el conflicto social para lo cual se requiere movilizar recursos políticos, económicos, institucionales, normativos y humanos, entre otros; utilizar estrategias, formular e implementar planes, programas y proyectos orientados a cumplir una serie de objetivos, en cuyo proceso de formación o fases debe existir participación de agentes diferentes a las autoridades públicas; pues la política pública es el resultado de acciones, procesos e interacciones entre actores políticos, institucionales, sociales, económicos, científicos y morales.

Como se puede observar, las políticas públicas se encargan de estudiar la toma de decisiones que llevan a cabo las autoridades gubernamentales como parte del proceso político, en el sentido de analizar diversos aspectos que soportan la referida toma de decisiones tales como los supuestos, las consideraciones, los procesos, la información, la manera como el conocimiento guía las decisiones para producir efectos en la sociedad y la interacción entre actores, en el entendido que se deben observar factores endógenos y exógenos en el proceso de formación de tales políticas. Esto significa, que dicho proceso se debe

soportar en el conocimiento de los tecnócratas y en la deliberación democrática, debido a que en la democracia nacen y se sostienen.

En Colombia aún se presentan debilidades en la materialización del quehacer gubernamental a través de políticas públicas, a pesar del interés vigente del gobierno, organismos y entidades debido a que la gestión gubernativa se soporta, fundamentalmente, en el plan nacional de desarrollo del cual emana la producción de políticas públicas, directrices que son consignadas en la parte general del plan, según el artículo 339 de la Constitución Política. Esta circunstancia lleva a que la acción estatal se limite a políticas de gobierno formadas en correspondencia con el plan nacional de desarrollo, cuya temporalidad se enmarca en el periodo del respectivo gobierno, cuatro años, lo ideal que fuesen de Estado, es decir que trasciendan los periodos de gobierno lo cual implica involucrar el largo plazo, al igual que el desarrollo y materialización de principios constitucionales. La acción estatal se complementa con las políticas institucionales de cada uno de los entes que integran el Estado. Sin embargo, se vienen desarrollando gestiones para establecer políticas que previamente fueron de gobierno, como es el caso de la política de Estado, para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre, establecida a través de la Ley 1804 de 2016.

Las políticas públicas en el contexto del Estado neo-regulador o modesto, vigente a partir de los años ochenta del siglo XX, son formuladas por los respectivos ministerios y departamentos administrativos, para el caso de Colombia, según el artículo 208 de la Constitución Política; pero en la implementación participan los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas, agentes privados y del sector público no estatal a través de la provisión de bienes y servicios públicos. Además, el proceso de formación de las referidas políticas debe ser flexible y orientarse a la reducción de la pobreza, para lo cual se requiere aplicar procesos de focalización. Su financiación la realizan la Nación, las entidades territoriales y los usuarios de los bienes y servicios.

Para complementar es marco teórico, es pertinente señalar que los derechos humanos son facultades, categorías o reivindicaciones inherentes al ser humano que buscan su desarrollo integral, caracterizadas por la universalidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad e inherencia. Son valores y bienes públicos universales de toda sociedad, no pueden ser arrebatados por nadie y tienen que ser respetados por todos, lo cual obliga a todo sistema de gobierno democrático a garantizarlos, preservarlos y extenderlos a toda la población, en razón a que cualquier actividad política debe preocuparse por la condición humana en su aspiración por la libertad, la igualdad, la dignidad, la justicia, la paz y la tolerancia como necesidades básicas de los derechos humanos.

Sin embargo, a pesar de que existen normas jurídicas, instituciones, particulares y autoridades públicas que reconocen y protegen los derechos humanos, de

manera permanente hay violaciones de los referidos derechos en todo el planeta por parte de los agentes del Estado, la delincuencia en sus diferentes modalidades, los particulares y organizaciones de toda índole; por razones raciales, religiosas y políticas, situación que trae consigo la opresión y la desigualdad. La relación entre derechos humanos, necesidades y conflicto es permanente.

1. Una aproximación al vínculo entre políticas públicas y derechos humanos

Las políticas públicas son herramientas específicas que desarrolla el Estado para respetar, proteger y materializar los derechos humanos. Dichas políticas deben tener como eje la lucha contra la pobreza, que para el caso específico del derecho a la educación, el proceso de formación de las políticas públicas en este ámbito debe abordar los elementos del derecho a la educación, en donde la periferia es un espectro del derecho que puede estar sujeta a limitaciones, modificaciones y demás intervenciones del Estado, mientras que los elementos del núcleo esencial, a saber: disponibilidad, acceso, permanencia y calidad del servicio de educación; deben ser abordados de manera integral, pues su desconocimiento implicaría incurrir en la violación del derecho.

Con el propósito de luchar contra la pobreza, el Estado debe realizar el gasto público social, garantizado en el artículo 350 de la Constitución Política, representado en la provisión del servicio de educación, caracterizado por generar externalidades positivas, es decir, que el beneficio social es mayor al beneficio privado. Lo anterior debe contribuir a que las personas en condición de pobreza, se doten de capital humano para que puedan disfrutar de los beneficios del crecimiento económico, y de los avances en materia de desarrollo social, económico y ambiental.

Las políticas públicas pertenecen al campo del poder político y hacen uso de diferentes recursos. Esto implica un conjunto de decisiones que toma el Estado a través de sus autoridades competentes que ostentan el referido poder, siendo dichas políticas el resultado del entrecruzamiento orgánico entre lo político y lo público, en el sentido que lo político es la forma en que se establece la sociedad, lo que implica que pertenezca al campo del poder político; mientras que lo público, según Sánchez (2015), está en función del interés general o de la utilidad común, concepto que en el marco de las actuales propuestas que orientan la administración pública, va más allá de lo estatal, pues incorpora también al sector público no estatal e inclusive en ocasiones al sector privado, situación que ha traído consigo que la frontera entre lo público y lo privado cada vez esté más desdibujada, pues hoy en día se aborda la gestión privada de lo público, caso en el que se encuentra la

gestión del servicio público de educación en Colombia cuando es prestado por instituciones educativas privadas.

Como se puede observar, el Estado tiene un papel protagónico en el proceso de formación de las políticas públicas y dispone, en función del contrato social, de legitimidad y del poder político que acerca la sociedad a los objetivos de libertad, justicia, dignidad e igualdad, propósitos que se materializan a través de derechos, con las limitaciones antes señaladas para el caso de la educación, pues el Estado, bajo la perspectiva de social de derecho, debe alcanzar sus fines en función del respeto y garantía de los derechos humanos, razón por la cual todas las autoridades tienen el deber de la realización efectiva de los derechos, de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-054 de 2017.

Los cambios en el sistema social que se producen como consecuencia del proceso de formación de políticas públicas deben estar orientados a la realización de derechos de primera, segunda y tercera generación, razón por la cual las decisiones deben ser efectivas, que su implementación sea viable, proceso al cual se dedica la administración pública que permite materializar el derecho público, al igual que es el motor que permite el accionar del Estado, pues de lo contrario, seguirían vigentes las contradicciones entre la teoría y la práctica de los derechos humanos, pues una cosa es que los derechos existan en el ordenamiento político-jurídico formal, y otra, que las personas logren gozar efectivamente de estos o defenderlos en el momento que sean irrespetados. Por ello, la fase de implementación es importante para las políticas públicas.

Las políticas públicas como garantía de los derechos humanos, más que una proclamación jurídica y filosófica requiere reflexiones multidisciplinarias, en razón a que una sola disciplina no es suficiente para entender la realidad. Es ahí, donde juegan un papel protagónico las ciencias políticas, sociales y administrativas, mediante el aporte de elementos y herramientas para comprender mejor las condiciones y posibilidades para la formación de dichas políticas.

Otros aspectos, que permiten abordar el vínculo de las políticas públicas y los derechos humanos, se enmarcan en las características de una política pública, que según Mény y Thoenig (1992) son: un contenido, un programa, una orientación normativa o teleológica, un factor de coerción y una competencia social; mientras que para Restrepo (2006), una política pública, de manera análoga a los elementos de los derechos, la integran dos elementos: el núcleo, donde se concentra lo político y lo ideológico, y la periferia, en alusión al contenido o sustancia que se materializa y que hace ser la política lo que es y no otra cosa, y es ahí, donde se encuentran las redes, las instituciones, los recursos y las normas que soportan una determinada política pública.

El núcleo de una política pública puede ser que se soporte en el capital o en los derechos humanos. Para los defensores del intervencionismo estatal que proponen la provisión de bienes y servicios públicos como monopolio del Estado, el referido núcleo debe estar soportado por los derechos humanos, para de esta forma hacer énfasis en lo social, en la construcción de lo público, lo político y la democracia; pues en dicha democracia nacen y se sostienen las políticas estatales y estas permiten materializar los derechos humanos, a la vez que tales derechos humanos son el pilar de democracia, conformándose un círculo virtuoso; mientras, que para los defensores del papel protagónico del mercado, si bien es cierto algunos bienes y servicios públicos son gestionados por entes privados, como es el caso de la educación, es necesario aclarar que el Estado no se desprende en su totalidad de sus responsabilidades, pues se reserva la formulación de las políticas públicas que orientan el desarrollo del sector al cual pertenece el bien o servicio público, define las regulaciones e inspecciona y vigila la prestación de los servicios públicos; situación que responde al concepto vigente de lo público en el sentido que ya no es monopolio del Estado.

Sin embargo, para garantizar los derechos humanos, la Constitución Política de Colombia consignó la perspectiva del Estado Social de Derecho, razón por la cual el Estado de manera permanente interviene para garantizar tales derechos, situación que permite señalar, para el caso concreto del derecho a la educación, que el núcleo de la política pública de educación, como una clase de política social, ha estado soportado en los derechos humanos, independientemente de que el Estado haya adoptado algunas políticas de tipo neoliberal en atención a la realidad actual.

2. La política pública como garantía del derecho humano a la educación en Colombia

A continuación se revisan las políticas públicas de educación incorporadas en los planes nacionales de desarrollo desde 1991 a la actualidad, en función de los elementos del derecho humano a la misma, para lo cual se abordan los ámbitos de la oferta pública y privada, cobertura, permanencia y calidad del servicio de educación a nivel preescolar, básica, media y superior, con el fin de establecer los vínculos que han tenido las políticas públicas en función de la garantía del derecho humano a la educación.

2.1 Plan de desarrollo del gobierno de César Gaviria

El plan la "Revolución Pacífica", periodo 1991 – 1994, dio un papel protagónico a las políticas sociales, entre las que se encuentra la de educación, en aras de combatir la pobreza y la desigualdad, para lo cual se estableció la necesidad

de generar capacidades a las personas para que pudieran aprovechar las oportunidades ocasionadas por los diferentes programas del gobierno, escenario en el cual la educación se convirtió en una dimensión fundamental, para cuya gestión se avanzó en algunos elementos como la descentralización, la asignación de recursos vía subsidio a la demanda, la eficiencia en la acción estatal y la participación comunitaria. Bajo este panorama, en algunos eventos, el acceso al servicio de educación implicó la priorización de las personas excluidas por el mercado, situación que generó y aún ocasiona inconformismo por parte del ciudadano normal que por el hecho de no ser pobre o vulnerable debe adquirir el servicio en el mercado, caso en el cual la educación no es derecho, pues no se garantiza a toda la colectividad. Sin embargo, con la materialización de los postulados del Estado Social de Derecho, la educación paulatinamente viene adquiriendo el nivel de derecho en la medida en que se avanza en su universalización, especialmente en educación preescolar y básica.

El diagnóstico consignado en el referido Plan partió señalando las bajas coberturas del servicio: preescolar para 1991 fue del 15%, educación primaria del 84%, secundaria del 46% y para la educación superior del 8,9%, con mayor relevancia en las áreas rurales. Además, del déficit de coberturas, la problemática educativa se complementaba con la poca capacidad del sistema para retener a los estudiantes, desigual calidad de la enseñanza y altas tasas de repetición, entre otros problemas. Ante el anterior panorama, y con el propósito de garantizar el derecho a la educación, el Plan estableció en la política de educación los siguientes objetivos:

- Lograr la cobertura total o universalización en la educación primaria y expandir masivamente la educación secundaria, de tal forma que la tasa de cobertura de dicha educación para 1995 llegara al 70%, para lo cual se estableció como estrategia combinar esfuerzos públicos y privados, objetivo establecido en relación con los derechos a la disponibilidad y acceso al servicio de educación. Para avanzar en la cobertura de la educación superior se estableció un sistema de créditos y becas.

- En referencia al derecho a recibir una educación de calidad, el Plan consignó elevar la calidad en todos los niveles educativos, para lo cual se incorporó la meta de establecer en todas las instituciones educativas públicas el grado cero, en sintonía con el artículo 67 de la Constitución Política, de tal manera que para el año 1995 la cobertura en preescolar llegará al 70%; la capacitación de docentes, la integración de la primaria y secundaria en establecimientos únicos y establecer un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación primaria y secundaria. En relación con la educación superior, se propuso la flexibilización de currículos, la creación de maestrías y doctorados, el impulso a la investigación y establecer el examen de Estado en el ciclo básico universitario para todas las carreras, inicialmente conocidos como Exámenes de Calidad de la Educación Superior -ECAES y en la actualidad como pruebas Saber Pro.

En cuanto al derecho a la permanencia en el servicio, la política de educación no consignó objetivos explícitos, a pesar del problema identificado en el diagnóstico en cuanto a la poca capacidad del sistema para retener a los estudiantes. Además de los objetivos de la política de educación señalados, el Plan registró fortalecer los mecanismos de complementación entre el sistema educativo formal y las instituciones de formación profesional, hacer más equitativo y eficiente el sistema de financiación pública de la educación, establecer un programa de servicio social obligatorio para todos los universitarios de carreras de pedagogía y promover acciones encaminadas a complementar la labor del sistema educativo formal.

Algunos resultados del Plan, según cifras del Ministerio de Educación Nacional –MEN, fueron los siguientes: para 1995 la meta de universalización de la educación primaria no se cumplió al solo alcanzar una cobertura del 84%; cobertura en preescolar solo se llegó al 28,1%; en educación básica secundaria y media se alcanzó la cobertura del 63% y en educación superior fue muy tímido al llegar solamente al 10,2%. Sin embargo, es importante aclarar que en el nivel de educación superior las solicitudes por lo general son mayores a los cupos ofertados, pero la matrícula es inferior a los cupos debido a que la oferta de cupos es significativamente realizada por instituciones de educación superior privadas y las personas no pueden pagar el precio del servicio de educación, razón por la cual el sector privado solo utiliza el 50% en promedio de los cupos ofrecidos, mientras que el sector estatal solo utiliza el 80% en promedio de su capacidad instalada.

2.2 Plan de desarrollo del gobierno de Ernesto Samper

El plan el “Salto Social”, periodo 1995 – 1998, reconoció el poco avance en materia de desarrollo social, motivo por el cual se justificaban políticas sociales explícitas construidas a través de consenso social e integradas con las políticas económicas, a la vez que cuestionó el Plan del Gobierno Gaviria por la inclusión de los instrumentos del mercado en la prestación de servicios públicos e incluyó el discurso del desarrollo social equitativo que implicó establecer propósitos orientados a la universalización en la provisión de bienes y servicios públicos, razón por la cual consignó la modernización de los sistemas de prestación de servicios, mejoramiento de la calidad y avances en las coberturas.

El Plan abordó la educación como eje fundamental del desarrollo integral y para asumirla como derecho estableció los siguientes objetivos: universalizar la educación básica y mejorar la calidad, en correspondencia con los elementos del derecho humano a la educación, para lo cual se requería transformar las instituciones educativas, el modelo pedagógico y los procesos de planeación, administración y evaluación. Además, es importante resaltar que este Plan si incorporó en la política de educación estrategias y programas orientadas a

la permanencia de los estudiantes en el sistema hasta por lo menos el grado noveno.

La cobertura de la educación media se consignó como una tarea a emprender a partir de 1998, mientras que en el campo de la educación superior se registraron como objetivos: mejorar la calidad de los programas, para lo cual se incorporó el discurso de la acreditación; generar acceso equitativo y fortalecer las instituciones, respetando la autonomía universitaria.

Algunos resultados del Plan, según cifras del MEN, fueron los siguientes: para 1999 la cobertura en preescolar fue del 40,5%, la educación primaria del 84,2%, la educación básica secundaria y media del 62,2% y la educación superior del 13,8%. Es importante resaltar los avances que se dieron durante la vigencia del Plan en materia de deserción, como elemento fundamental del derecho a la educación, al pasar del 7,4% en 1993 al 6,7% en 1999 para educación preescolar, básica y media; mientras que en el nivel de educación superior, la tasa de deserción se redujo del 3,1% en 1995 al 2,4% en 1999.

2.3 Plan de desarrollo del gobierno de Andrés Pastrana

El plan “Cambio para Construir la Paz”, periodo 1999 – 2002, determinó que el modelo de desarrollo social de ese entonces no era viable debido a la permanente presencia de pobreza e inequidad, reflejada tal situación en la exclusión social, para lo cual consignó la necesidad de generar un verdadero cambio soportado en políticas sociales orientadas a generar mayor cobertura, calidad, equidad y eficiencia en los bienes y servicios públicos.

En cuanto a la política de educación, el Plan recogió los lineamientos que sobre el particular se consignaron en la Constitución Política de 1991, la Ley 115 de 1994 y el Plan Decenal de Educación 1996 – 2005, para luego formular el objetivo general de la referida política: repensar el desarrollo del país en función de la educación, propósito que implicó la generación de oportunidades para su acceso, a la vez que consignó otros objetivos que reflejan los elementos del derecho humano a la educación: generar movilización social por la educación, en el sentido que el Plan en el ámbito de la educación debía ser entendido por todos, convocar la voluntad nacional y convertir la educación en el eje fundamental del desarrollo integral; fomentar la equidad, soportada en la dimensión financiera, acceso y permanencia en el sistema educativo; consolidar la descentralización, al señalar con claridad las competencias en materia de educación de la Nación y de los entes territoriales; prestar eficientemente el servicio de educación, mejorar y exigir mayor calidad educativa, fundamentalmente a través de las regulaciones estatales.

Algunos resultados del Plan, según cifras del MEN, fueron los siguientes: para el año 2003 la cobertura en preescolar fue del 54%, de la básica primaria del 87,7%, de la básica secundaria del 57,9%, de la educación media del 29,6% y de la educación superior del 25,6%, cifras que indican el avance de la educación como derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política. Sin embargo, los resultados en materia de deserción no mejoraron, pues la tendencia fue al incremento en razón a que en preescolar fue del 7,9%, básica primaria del 8%, básica secundaria del 6,6% y de la educación media del 3,8%.

2.4 Plan de desarrollo del primer gobierno de Álvaro Uribe

El plan “Hacia un Estado Comunitario”, periodo 2003 – 2006, consignó que la educación es un factor esencial del desarrollo humano, social y económico e instrumento para la construcción de equidad. Reconoció los esfuerzos y avances en materia de educación, pero cuestionó la no universalización de la educación básica de calidad. El Plan, en el ámbito de la educación, partió de un diagnóstico del sector en materia de cobertura, calidad y eficiencia, para luego consignar los siguientes objetivos de la política pública: ampliar la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior mediante la creación de cupos para lo cual se registró la necesidad de aumentar la eficiencia y recursos adicionales; mejorar la calidad de la educación a través de planes de mejoramiento, difusión de experiencias exitosas, mecanismos de pertinencia, conectividad e informática; y mejorar la eficiencia del sector educativo mediante mecanismos orientados a mejorar la productividad, la eficiencia y la transparencia sectorial, asegurar la calidad de las inversiones, la modernización institucional del sector, la concertación de planes de gestión y desempeño y el desarrollo del sistema de información del sector educativo.

En cuanto a los elementos del derecho humano a la educación, como se puede observar, los objetivos se concentraron en disponibilidad, acceso y calidad, a la vez que no se registraron, de manera explícita, propósitos orientados a propender por la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

Algunos resultados del Plan, según cifras del MEN, fueron los siguientes: para el año 2007 se apreciaron avances en materia de cobertura al alcanzar la educación preescolar el 60,2%, la básica primaria el 89,7%, la básica secundaria el 66,5%, la media el 38% y la educación superior el 31,7% de cobertura. Además, se presentó una leve mejoría en cuanto a la reducción de la deserción, al pasar al 6,4% en preescolar; al 5,5% en básica primaria, al 5,4% en básica secundaria y 4,4% en media. Sin embargo, la tasa de deserción en la educación superior para el año 2007 fue alta al registrar el 10,7%.

2.5 Plan de desarrollo del segundo gobierno de Álvaro Uribe

El plan “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, periodo 2007 – 2010, en el ámbito de la educación, comenzó con la descripción de los avances en materia de pobreza y desigualdad, según indicadores, materializados los referidos avances a través de la recuperación del empleo y los ingresos, logros alcanzados mediante el crecimiento económico y el proceso de formación de políticas sociales, entre las que se encuentra la política de educación. La presencia de desigualdad justificaba la intervención del Estado, y en particular, la educación es uno de los factores que definen desde el principio el destino, el bienestar de los seres humanos y la inclusión social, razón por la cual el Estado debía cumplir con una función compensadora y, por lo tanto, sus políticas debían orientarse a las personas más pobres. En este sentido, el Plan consignó los siguientes objetivos para la población en condición de desplazamiento: Garantizar el derecho a la educación, implementar modelos educativos flexibles y pertinentes para ofrecer un servicio educativo apropiado y de calidad a la población en situación de desplazamiento, fortalecer la prestación del servicio educativo en zonas de retorno y reubicación, mejorar la calidad de la educación y apoyar la construcción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura física y la dotación de los planteles educativos que atienden población desplazada.

Además, el Plan registró como objetivos de la política de educación los siguientes:

- Garantizar el acceso universal a la educación básica, es decir, un año de educación preescolar, cinco años de primaria y cuatro de secundaria, al igual que ampliar la cobertura de la educación media hasta el 73% y en los otros dos grados de preescolar y el aumento de la cobertura de la educación superior hasta el 35%, objetivo establecido en función del derecho al acceso al servicio de educación.
- Brindar una educación de buena y similar calidad a toda la población, y disminuir la tasa de deserción escolar, objetivos consignados en función de los derechos a la calidad de la educación y la permanencia en el sistema educativo.
- Mejorar la eficiencia del sistema educativo, formar a los colombianos en el respeto a los derechos humanos, a la paz, a la democracia, en la práctica del trabajo, la recreación, el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y en la protección del medio ambiente.

También es importante resaltar que el Plan en referencia tuvo como soporte las diez estrategias del Plan Decenal de Educación 2006 - 2016: educación para la paz, la convivencia y la ciudadanía; cobertura articulada con calidad y equidad, multiplicación de la atención y educación a la primera infancia,

educación para la autonomía en un entorno de creciente interdependencia, renovación pedagógica para mejorar el aprendizaje, educación con apoyo en los medios masivos de comunicación y para la apropiación crítica de sus mensajes, más y mejor inversión en educación, potenciación de la gestión y de la transparencia del sistema educativo, educación para la competitividad y ampliación de los horizontes educativos a todos los contextos sociales; y ciencia y tecnología articuladas al sistema educativo.

Algunos resultados del Plan, según cifras del MEN: para el año 2011 no se alcanzaron los objetivos de universalización de la educación básica, pues la cobertura neta en preescolar solo llegó al 62,2%, la básica primaria al 89,4%, la básica secundaria al 72,3%, la media al 42,4%. Con respecto a la educación superior se alcanzó una tasa bruta del 40,8%, con incidencia de la matrícula oficial debido a la autofinanciación de las instituciones de educación superior y a la inclusión en este nivel de la matrícula del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.

Con respecto a la calidad, los resultados de las pruebas Saber 11 del año 2011 no mejoraron con respecto a los resultados del año 2007, pues aumentó el porcentaje de puntuación baja al pasar del 32,7% en el año 2007 al 43,1 en el año 2011, la media permaneció estable alrededor del 41% y la alta disminuyó al pasar del 25,9% en el año 2007 al 18,5% para el año 2011.

2.6 Plan de desarrollo del primer gobierno de Juan Manuel Santos.

El plan “Prosperidad para Todos”, periodo 2011 – 2014, señaló que la educación es la herramienta más efectiva para reducir la inequidad y alcanzar igualdad de condiciones para la generación de ingresos. La educación, como un proceso que se debe dar a lo largo de la vida de cada ser humano, debe caracterizarse por equitativa, de calidad y pertinente para que contribuya a las personas a acceder a empleos formales o a emprender con éxito iniciativas empresariales. El Plan, en aras de conseguir la reducción en las brechas en cobertura, calidad, y pertinencia, consigno los siguientes objetivos:

- Mejorar la calidad y el desarrollo de competencias mediante la disminución de las brechas existentes en los resultados de calidad educativa en todos los niveles, para lo cual los colombianos en general debían acceder al sistema educativo, permanecer en él y adquirir las competencias que demandaba el mundo en ese momento, objetivo registrado en función de los elementos del derecho humano a la educación. Además, para alcanzar el objetivo se consigno la necesidad de fortalecer académicamente las instituciones y los estudiantes con menores índices de desempeño y generar incentivos a las instituciones y estudiantes con mejores resultados de desempeño; y fortalecer el sistema de aseguramiento y fomento de la calidad en todos los ciclos de formación.

- Generar las oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales en todos los ciclos de formación. Para la materialización de este objetivo se consignó en el Plan la ampliación de la oferta de manera focalizada en las regiones con rezago en cobertura para lograr la convergencia en oportunidades de todas las regiones del país e incentivar la permanencia en el sistema de formación de manera focalizada a las regiones con mayor deserción escolar.

- Educar con pertinencia para la innovación y productividad, en razón a que el fomento de la innovación en la educación busca formar el recurso humano requerido para incrementar la productividad y hacer más competitivo al país. Para alcanzar este propósito el Plan consignó promover la articulación de la educación media con la superior y la educación para el trabajo, diseñar estrategias para fomentar el emprendimiento en los establecimientos educativos, fomentar proyectos de investigación, desarrollo, innovación, y emprendimiento que transformen los procesos educativos: fortalecer la capacidad investigativa y de innovación de las instituciones de educación superior, hacer seguimiento a la pertinencia de los egresados del sector a través del Observatorio Laboral para la Educación y fomentar los procesos de internacionalización de la educación superior.

- Fortalecer el modelo de gestión en los diferentes niveles del sistema educativo mediante una mejor capacidad de gestión en la articulación de los niveles de educación media y superior, la educación para el trabajo y el desarrollo humano y el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

- Fortalecer a las secretarías de educación para la prevención y gestión del riesgo.

Algunos resultados del Plan, según cifras del diagnóstico del plan: para el año 2013 la tasa de cobertura bruta en educación superior llegó al 45,5%, mediante esfuerzos de focalización. Además, se redujo la tasa de deserción al ubicarse en el 10,4%. Para ese mismo año la cobertura neta de la educación preescolar fue del 50,5% en el área rural y del 62,6% en el área urbana, de la educación básica primaria del 82,3% en el área rural y del 86,9% en el área urbana, de la educación básica secundaria del 57,5% en el área rural y del 78,6% en el área urbana y de la educación media del 26,5% en el área rural y del 47,6% en el área urbana.

En materia de calidad, los resultados fueron negativos, pues la medición internacional de calidad educativa en la que participó Colombia en el año 2012 fue en las pruebas PISA, por sus siglas en inglés, Programme for International Student Assessment, donde el país ocupó el puesto 62 entre los 65 países que participaron. Los resultados mostraron en matemáticas un retraso de tres

años de escolaridad de los niños colombianos de 15 años frente a sus pares en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE. En referencia a las pruebas internas conocidas con Saber, el 27% de las personas que presentaron las pruebas Saber 11 en el año 2013 se ubicaron en nivel inferior o bajo.

2.7 Plan de desarrollo del segundo gobierno de Juan Manuel Santos

El plan “Todos por un Nuevo País”, periodo 2015 – 2018, presenta como propósito general construir una Colombia en paz, equitativa y educada, como círculo virtuoso. Aborda la educación como el instrumento más poderoso de igualdad social al nivelar las oportunidades de las personas, abre puertas al progreso y mejora la calidad de la democracia. Parte de reconocer rezagos en algunos ámbitos de la educación como la calidad y la pertinencia, a pesar de los avances especialmente en cobertura, razón por la cual el Plan propone avanzar rápidamente en la conformación de un sistema educativo universal de calidad, que potencie y explote los talentos propios para el beneficio individual y de la sociedad.

Se refiere a la necesidad de formar políticas públicas con legitimidad social, proceso que implicaba generar espacios de participación de los diferentes actores. En este contexto, la política de educación consignó los siguientes objetivos en función de los elementos del derecho humano a la educación:

- Alcanzar la calidad educativa en la básica y media, en virtud de que la política de educación debe enfocarse al desarrollo de capital humano altamente calificado que responda a las necesidades sociales, económicas y productivas del país. Para su materialización se consignaron las siguientes estrategias: hacia la excelencia docente, implementación de la jornada única y herramientas para un mejor aprovechamiento de los recursos para la calidad educativa.

- Mayor cobertura y permanencia en el sistema educativo, en atención al principio de garantía de acceso al Sistema de Formación de Capital Humano, mediante las siguientes estrategias: acceso y permanencia en la educación media, transformación de la educación en el campo y alimentación escolar para la permanencia en el sector educativo.

- Construir el sistema de educación terciaria con mayor acceso, calidad y pertinencia, debido a que la educación superior presenta una serie de retos que se deben superar para avanzar hacia una mayor cobertura, mejor calidad y una mayor pertinencia y tránsito entre los diferentes niveles, propósito a alcanzar a través de las siguientes estrategias: creación del sistema de educación terciaria para mejorar la movilidad y pertinencia, financiación para el acceso a

la educación superior y herramientas para promover la calidad de la educación superior y de la formación para el trabajo y el desarrollo humano.

Otros objetivos de la política de educación son:

- Potenciar la educación inicial, en el sentido que es uno de los elementos de la atención integral, junto con el cuidado y la crianza, la salud, la alimentación y nutrición, la recreación, el ejercicio de la ciudadanía y la participación, constituyen el conjunto de atenciones que deben ser garantizadas a cada niño desde la gestión hasta los cinco años. Para materializar este objetivo el Plan consignó las siguientes estrategias: excelencia del talento humano, seguimiento a los niños, posicionamiento de los lineamientos técnicos y orientaciones para la educación inicial y gestión de la calidad.

- Desarrollar el Sistema Educativo Indígena Propio, en desarrollo de los acuerdos con las organizaciones de los pueblos indígenas consignados en el Decreto 1953 de 2014.

- Avanzar hacia la Colombia libre de analfabetismo, como uno de los requisitos para la construcción de un país con paz y equidad, para lo cual se registraron las siguientes estrategias: fortalecimiento de convenios y actualización de datos sobre población analfabeta.

- Propender por una Colombia bilingüe: el manejo de una segunda lengua permite mejorar la competitividad, aumenta la probabilidad de las personas de vincularse al mercado laboral con un trabajo bien remunerado y permite un mayor acceso a la cultura. Para alcanzar este objetivo, el Plan consignó las siguientes estrategias: atracción, acompañamiento y formación de docentes, adecuación del modelo pedagógico, evaluación de docentes y estudiantes, infraestructura y tecnología e inglés fuera del aula.

- Potencializar las capacidades y los talentos excepcionales, con el fin de generar incentivos y atención especializada a los estudiantes con desempeño sobresaliente.

3. Conclusiones

- Ante la presencia de pobreza e inequidad y en aras de materializar el Estado Social de Derecho, el Estado colombiano, a través de sus autoridades competentes, debe intervenir a través del proceso de formación de políticas públicas, especialmente de carácter social, debidamente concertadas con los diferentes actores, con el fin de generar a la población, sin discriminación alguna, mejor calidad de vida, de tal manera que los derechos humanos trasciendan las proclamasiones jurídicas y filosóficas para convertirse en

realidad. Sin embargo, el derecho a la educación por ser clasificado de segunda generación, en determinadas circunstancias, fundamentalmente debido a la escasez de recursos, no puede ser garantizado a toda la población, especialmente en los niveles de educación media y superior, situación que obliga al Estado a establecer procesos de focalización de tal manera que el servicio prestado o financiado con recursos públicos se oriente a las personas en situación de mayor pobreza.

- Para que la educación, además de servicio público, adquiera el carácter de derecho humano, su núcleo esencial debe abordar de manera integral los elementos de disponibilidad, acceso, permanencia y calidad, por lo menos en los niveles de preescolar, básica primaria y básica secundaria, de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política. Sin embargo, como se puede apreciar en los objetivos de la política de educación consignados en los diferentes planes de desarrollo formulados y ejecutados desde 1991 hasta la actualidad, a pesar de las buenas intenciones de incorporar los elementos del derecho a la educación de manera explícita o implícita, los resultados aún no han logrado por lo menos la universalización en los niveles de educación referenciados, debido a la escasez de recursos, ineficiencia y corrupción, entre otras razones.

Es pertinente aclarar que se han logrado avances en la disponibilidad del servicio a través de la oferta pública mediante inversiones en infraestructura y recurso humano, complementada con la oferta privada del servicio. En el caso de la educación superior, la oferta pública se ha logrado por iniciativa propia de las instituciones de educación superior, muchas veces sin corresponder a la pertinencia de los programas, pues hace más de treinta años no se crea una universidad estatal en Colombia. También se deben resaltar los avances en materia de cobertura neta y reducción de la deserción, mediante el sistema asistencialista que se ha generado para garantizar la permanencia de los niños y jóvenes en el sistema educativo como son la alimentación escolar, la gratuidad de la educación, el transporte escolar, entre otras ayudas. En cuanto a calidad, la tarea sigue pendiente, debido a los pocos avances que se han dado en esta materia, presentando en ocasiones retrocesos, dificultando el cumplimiento de los elementos para que la educación se materialice como derecho.

Finalmente, si bien es cierto, en los últimos años, se han logrado avances en los diferentes elementos que integran el núcleo esencial de la educación que la hacen ser derecho y no otra cosa, aún persisten problemas en sus diferentes niveles como déficit de coberturas netas, deserción, baja calidad y falta de pertinencia, entre otros, razón por la cual el Estado, a través del MEN debe continuar formulando la política pública de educación, de conformidad con el artículo 208 de la Constitución Política, pero se requiere mayor compromiso y responsabilidad por parte de los actores encargados de su implementación, para que dicha política sea el instrumento que permita garantizar el derecho humano a la educación en Colombia.

Referencias

Colombia, Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*.

Bogotá.

_____. Corte Constitucional. (2017). *Sentencia T - 054 de 2017*. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza. Bogotá.

_____. Departamento Nacional de Planeación. (1991). *Plan de desarrollo la revolución pacífica, 1991 – 1994*. Bogotá.

_____, _____. (1995). *Plan de desarrollo el salto social, 1995 – 1998*. Bogotá.

_____, _____. (1999). *Plan de desarrollo cambio para construir la paz, 1999 – 2002*. Bogotá.

_____, _____. (2003). *Plan de desarrollo hacia un Estado comunitario, 2003 – 2006*. Bogotá.

_____, _____. (2007). *Plan de desarrollo Estado comunitario, desarrollo para todos, 2007 - 2010*. Bogotá.

_____, _____. (2011). *Plan de desarrollo prosperidad para todos, 2011 – 2014*. Bogotá.

_____, _____. (2015). *Plan de desarrollo todos por un nuevo país, 2015 – 2018*. Bogotá.

Mény, I., y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Restrepo, M. (2006). *Teoría de los derechos humanos y políticas públicas*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Sánchez, P. (2015). *El sector público estatal y las competencias de las entidades territoriales en Colombia*. En *derecho y realidad* No. 25. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Sánchez, P. (2016). *Las políticas públicas de educación superior en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.