

desde la REGION

N° 23

ABRIL DE 1997



- La Constitución de 1991 le da importancia al hombre común
- A pesar de lo recorrido, ¿quién está a gusto con la educación de hoy?
- Más allá de la Ley General de la Educación

CORPORAC
REGION

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCIÓN POLÍTICA

Otra necesidad urgente de hoy

En Colombia los procesos electorales han estado marcados por escaladas de violencia en las que se han sacrificado cientos de vidas, desde grandes dirigentes nacionales, hasta modestos aspirantes al Concejo de su localidad. Todas las vertientes políticas en nuestro país cuentan con su propio obituario, aunque debe decirse que, en cantidad, los grupos de oposición llevan, de sobra, la peor parte.

Las elecciones que se avecinan no serán la excepción por lo que puede constatarse a primera vista.

La guerrilla colombiana anunció hace poco que no permitiría hacer campaña política en los territorios donde tienen control militar. Días después, y como respuesta a la declaración anterior, las autodefensas de Córdoba y Urabá prohibieron la acción política en los municipios en que son hegemónicos, para cualquier agrupación distinta a los tradicionales partidos Liberal y Conservador.

Para rematar el cuadro, las fuerzas gubernamentales se muestran incapaces para recuperar el control. El Gobierno Nacional ha prometido garantías para todos los candidatos, pero esto, por supuesto, nadie lo cree. La prueba de ello son los 24 alcaldes (de ellos 7 en Antioquia) que han sido asesinados entre 1995 y Abril de 1997, según datos de la Federación de Municipios. Por lo visto, la responsabilidad directa por estas acciones recae en los grupos armados ya mencionados, pero es claro que ellos no recibieron una protección eficaz de la fuerza pública.

La escena es patética: los grupos armados imponen bajo amenaza su criterio, exilian o eliminan la diferencia y crean, de hecho, la peor de las situaciones de gobierno, pues de un panorama así, el alcalde "elegido" no puede ser más que un títere del poder armado local que le tocó en suerte o pagará con su vida cualquier arranque de autonomía.



De la anterior situación, el costo más alto lo pagan los movimientos locales. Esos, en los que justamente se deposita una buena parte de la esperanza de que cambie para bien la situación pública en Colombia.

Es claro que una fuente de renovación de nuestras costumbres políticas consistirá en la expresión política de la fuerza social instalada hoy en nuestro país. Esa fuerza está ubicada en las localidades, en los barrios y zonas de las grandes ciudades, en las regiones. Hoy en día tiene forma de grupos ambientales o de mujeres, de movimientos juveniles, de formas asociativas de producción, de expresiones artísticas, de organizaciones de bien común.

Pero a esta gran riqueza le faltan ganas y tiene miedo de afectar la esfera política, el lugar de lo público por excelencia. Aunque esto viene cambiando, el panorama general es de apatía por la política en los movimientos y grupos sociales. Hay todas las razones para ello. Gracias a años de bipartidismo y corrupción, la conciencia general de los colombianos es que "hacer política es algo malo". Pero lo cierto es que mientras ese campo se deje a los mismos actores de siempre, es decir, aquellos que tienen la principal responsabilidad en el estado de cosas actual, no es esperable que haya cambios significativos en la realidad nacional.

Las tareas de la paz y el desarrollo requieren de la emergencia de nuevos actores políticos. Especialmente para profundizar la descentralización y transformar desde abajo las dinámicas de la economía, la cultura y la sociedad.

El anterior punto de partida viene ganando terreno a pesar de las adversidades. Pero las experiencias hasta ahora indican que, precisamente por los enormes conflictos que atraviesan lo local, si esto no se articula con otros y en cierta medida gana

No queda más que esperar que las fuerzas que hoy coartan la libre expresión política y que se autoproclaman defensoras de la construcción de un nuevo país, entiendan que lo que más conviene es profundizar las libertades que hoy nos ofrece la Constitución Nacional.

perspectiva regional y nacional, termina ahogado y sin mayores posibilidades de acción.

Quedan así esbozados los dos grandes retos políticos del momento: construcción de nuevas expresiones políticas que, en particular, representen la fuerza social de las localidades y ganar en su articulación regional y nacional.

Para que estos hechos se produzcan se requieren mínimas condiciones de autonomía y de espacios de actuación. En este contexto, las limitaciones al derecho de expresarse políticamente no contribuyen en nada y se constituyen en verdaderas amenazas a cualquier intento de renovación política.

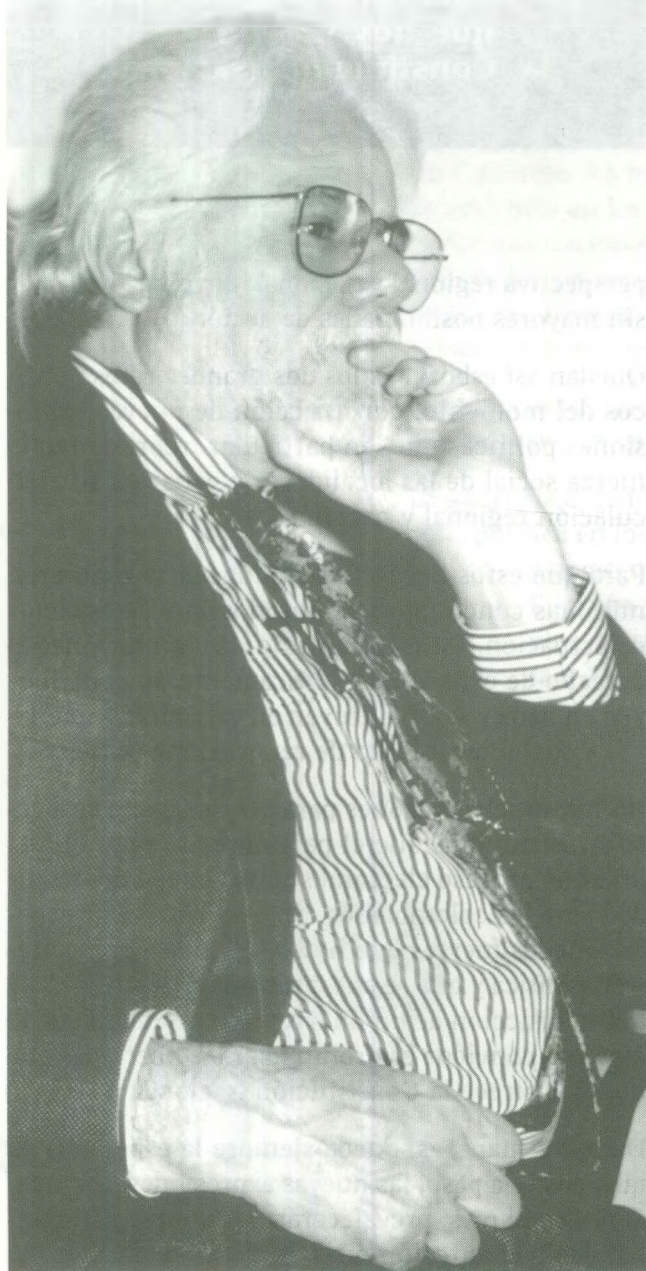
No hay muchas razones para ser optimista respecto a los cambios que el país necesita para que el próximo proceso electoral sea una buena oportunidad para los colombianos. No queda más que esperar que las fuerzas que hoy coartan la libre expresión política y que se autoproclaman defensoras de la construcción de un nuevo país, entiendan que lo que más conviene es profundizar las libertades que hoy nos ofrece la Constitución Nacional.

De todas maneras, queda siempre la esperanza de que, pasito a paso, las nuevas expresiones de ciudadanía en el país, prevalecerán por sobre la irracionalidad y el autoritarismo.

LA CONSTITUCIÓN DE 1991 le da importancia al hombre común

Carlos Gaviria D.

Magistrado de la Corte Constitucional



En tertulia realizada en la Corporación Región, el Doctor Carlos Gaviria Díaz, expresidente de la Corte Constitucional, hace referencia a la caída de la emergencia económica y el papel de la Corte frente a las actuaciones de los poderes públicos. Presentamos a los lectores de DESDE LA REGIÓN estos puntos de vista, que estamos seguros, son un gran aporte para las reflexiones que sobre este tema se dan hoy en el país.

El Estado de Derecho es fundamentalmente un Estado de Control, se trata de que los ciudadanos, tanto particulares como quienes ejercen el poder, estén sometidos a la norma. El propósito inmediato es desterrar la arbitrariedad, cuando las conductas oficiales son normadas o regladas, no hay posibilidad de que sea el capricho del gobernante el que determine el rumbo del Estado. Para lograr ese estado de cosas, se requieren unos mecanismos, que se denominan "Instituciones del Estado de Derecho"; son fundamentalmente instituciones contraloras.

La Corte Constitucional pudiera ser un símbolo de estas instituciones y por tanto un símbolo del Estado de Derecho en la medida en que le incumbe el control de lo más importante, el sometimiento de la conducta oficial a las normas básicas del Estado que están sintetizadas

en la Constitución. En la medida en que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad de la Constitución, entonces se le encomienda ni más ni menos que el más importante de los controles, dentro de un estado contralor.

Un tema de mucha discusión en la Asamblea Nacional Constitucional de 1991, fue precisamente si debía crearse una Corte Constitucional, esa es la tendencia de los estados modernos, o si se mantenía el control tal como se había ejercido con la Constitución de 1886.

Yo fui escéptico con respecto a la creación de la Corte Constitucional, porque me parecía que el control estaba bien, tal como se venía ejerciendo; sin embargo, rápidamente me convencí de que para aplicar, para instrumentar y desarrollar jurisprudencialmente una constitución tan rica como la Constitución de 1991, se necesitaba un órgano especializado como ese, al que además se le do-

tara de funciones y facultades suficientes para ejercitar el control que se le encomendaba.

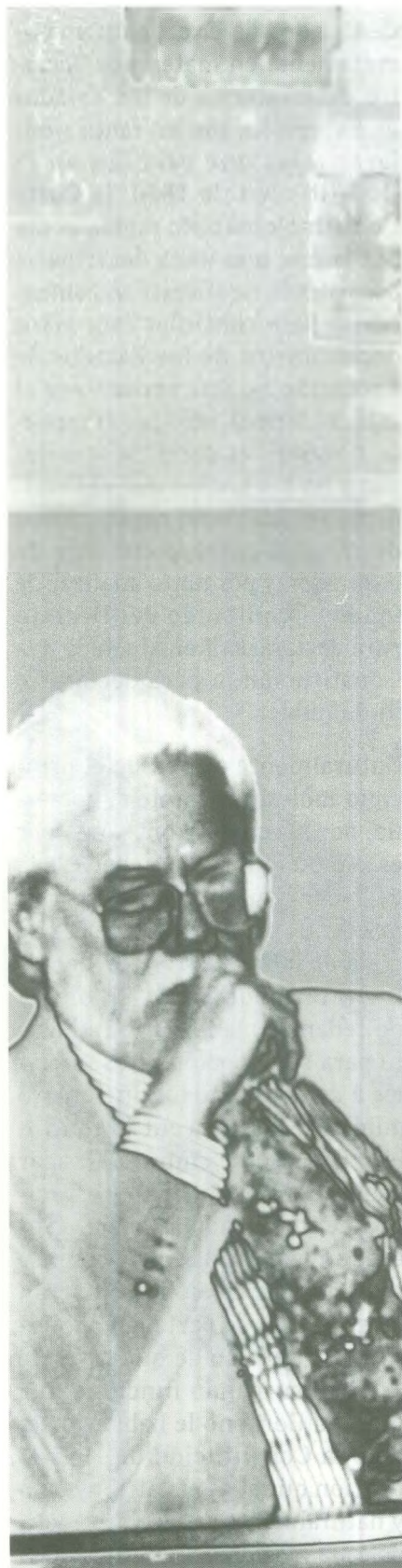
Durante la vigencia de la Constitución de 1886 surgió casi que como tema académico, si cuando el Presidente de la República decretaba el Estado de Sitio y posteriormente a partir de la reforma de 1968 el Estado de Emergencia Económica, el decreto correspondiente a ese estado de excepción debía o no estar sometido al control de la Corte. En ese momento la jurisprudencia invariable de la Corte fue que el decreto era controlable sólo por el aspecto formal, el control se circunscribía a verificar que esas condiciones de orden formal se hubieran cumplido, pero no a examinar si se daban o no las condiciones que el Artículo 121 o luego el Artículo 122 consideraban que generaban el Estado de Sitio, o el Estado de Conmoción.

Fue una jurisprudencia constante, apenas con algunas voces disidentes, como la de Luis Sarmiento Buitrago, quien sostenía la tesis de que dentro del Estado de Derecho no debían existir actos discrecionales y por tanto, actos tan importantes como los declaratorios de los Estados de Excepción, mediante los cuales se hacía tránsito de un régimen de normalidad a un régimen restrictivo de libertad o a un régimen de anormalidad, debían estar sometidos a control.

Aprobada la Constitución de 1991 y creada la Corte Constitucional, las cosas variaron sustancialmente; a pesar de que las normas que hoy existen en materia

de Estados de Excepción y concretamente en materia de decretos declaratorios de los Estados de Excepción, son un tanto similares a las que existían en la Constitución de 1886, la Corte Constitucional optó rápidamente por trazar una línea doctrinaria consistente en afirmar su competencia para controlar esos actos declaratorios de los Estados de Excepción no únicamente por el aspecto formal, sino por el aspecto material, es decir, si ocurrieron o no los hechos que el Presidente invoca como constitutivos del Estado correspondiente de Excepción y por tanto analizar de fondo el contenido del Decreto para declararlo bien ajustado a la Constitución, o para declararlo inexecutable.

Naturalmente eso desde el principio molestó bastante al gobierno, por muchas razones, una por esa tradición ya tan consolidada de haber renunciado la Corte Suprema de Justicia a ejercer el control sobre ese tipo de decretos, y otro porque en Colombia no tenemos mentalidad, ni hábito para someter los actos oficiales a control; a todo funcionario público le disgusta que lo controlen. Cuando se empezó a hacer uso de esa facultad y muy específicamente cuando se declaró inexecutable un Estado de Conmoción, hubo reacciones que eran de esperarse de parte del gobierno en el sentido de que la Corte estaba usurpando funciones, de que a la Corte no le había concedido la Constitución de 1991 la función que se venía atribuyendo y naturalmente esto se ha repetido cada vez que la Corte ha decla-



rado inexequible, porque ya lo ha hecho varias veces, algunos de los Estados de Conmoción y específicamente ahora últimamente el Estado de Emergencia Económica.

Si el Estado de Derecho es un estado de control, no se ve razón para que un acto tan importante como el que produce un efecto tan trascendental como hacer tránsito de un estado de normalidad a un estado de anormalidad, de un estado de plenitud de libertades a otro de libertades restringidas, no esté sometido a control.

Se arguye además, que cuando el Presidente y sus Ministros abusan del poder decretando un Estado de Conmoción, o un estado de excepción cualquiera, el estado de guerra, o de conmoción interna, o de emergencia económica sin darse las circunstancias que la Constitución exige, la propia Constitución establece un mecanismo para controlar esa conducta del gobierno y es la responsabilidad ante el Congreso. Sin embargo, ustedes saben que esa responsabilidad ante el Congreso es una responsabilidad absolutamente teórica, que aquí en Colombia, así los ciudadanos hayamos percibido que muchas veces se decretó el Estado de Sitio de una manera innecesaria, tomando como pretexto algún hecho transitoriamente perturbador del orden pero controlable mediante el ejercicio de las facultades ordinarias de policía, para quedar así investido el Presidente de facultades extraordinarias y legislar sobre todo tipo de materias, durante mucho tiempo se hizo así.

Se introdujo entonces esa institución del Estado de Emergencia Económica con el objeto de separar esas dos situaciones e impedir que el Presidente, el gobierno siguiera legislando en materia económica y se siguieran haciendo incluso reformas tributarias por esa vía cuando eran muy diferentes los motivos que se habían invocado como generadores del estado de sitio.

Pues bien, nunca en esos casos el Congreso le ha exigido responsabilidades al gobierno, el Congreso ha sido siempre connivente con las facultades que el gobierno se ha atribuido incluso en desmedro de las funciones del Congreso. Yo les hacía notar a mis colegas a propósito del Estado de Emergencia Económica cómo el espíritu de la Corte, estaba ante todo para proteger y defender las facultades del Congreso, que son facultades ordinarias que le corresponden al legislador en un Estado democrático, especialmente la facultad de imponer tributos, que obedece a un viejo aforismo de que no hay impuestos sin representación.

Sin embargo, el desengaño va a ser grande cuando veamos que los primeros que renuncian a esas facultades son los propios Congresistas, porque el Congreso siempre aplaude el hecho de que el Presidente "les usurpe sus facultades ordinarias y las tome él". Ahora, el Congreso se apresuró a decir que la declaración de la emergencia económica, y las medidas que se habían dictado en función de ella eran oportunas y convenientes; no hay posibilidad de que exista ese control, ni

como se dice concurrencia de controles, contradicción entre el hecho de que la Corte declare inexecutable el decreto declaratorio de la emergencia y que el Congreso declare convenientes y oportunas las medidas; no hay ninguna contradicción, se refieren a aspectos totalmente distintos, cómo es posible que el Congreso diga que esas medidas han debido dictarse, pero prescindiendo de los motivos de constitucionalidad, si se daban o no los motivos para que la emergencia económica se declarara.

Eso es realmente lamentable, sigue demostrando esa animadversión que le tenemos al control dentro de un Estado de Derecho que es fundamentalmente un estado de controles. El Estado de Derecho lo que se propone es desarraigar, erradicar la arbitrariedad sometiendo a la norma, o sea, controlando la conducta de los funcionarios, pero que siendo ya muy importante esa finalidad inmediata, no es la única finalidad, sino que detrás de esa finalidad hay otra mucho más importante, y es que se erradica la arbitrariedad con un propósito todavía más noble, y es preservar el patrimonio ético del Estado de Derecho, que consiste en la preservación de las libertades de los ciudadanos, de los derechos fundamentales que en esta Constitución por cierto son mucho más numerosos y más fecundos y están más protegidos que en la constitución anterior, de manera que en un acto de esta naturaleza hay una trascendencia mayor de la que aparentemente uno puede percibir, porque esa renuencia al

control, pone en tela de juicio, pone en cuestión la legitimidad del Estado de Derecho, pone en cuestión los fines del Estado de Derecho que se persiguen mediante las instituciones controladoras o contraloras y por tanto pone en riesgo sin duda alguna el patrimonio ético y político que el Estado de Derecho trata de preservar.

No hay duda de que lo que la Corte hizo al cambiar la jurisprudencia centenaria que había sentado la Corte Suprema de Justicia fue un viraje radical, pero sumamente provechoso, porque entre otras cosas los estados de excepción se diseñaron dentro de la Constitución de 1991, de una manera diferente a como se habían diseñado en la Constitución de 1886 como una reacción al abuso que se había hecho de esa institución del estado de sitio; recuerden ustedes que ya uno no sabía si estábamos en estado de sitio o no estábamos, prácticamente vivíamos bajo estado de sitio, especialmente cuando uno se dirigía a personas de otros países, para esas personas era muy difícil entender como lo que se llama estado de excepción y el lenguaje entonces allí es bastante elocuente, que es un estado de excepción, aquí no es un estado de excepción sino un estado permanente. Cómo era que nosotros podíamos vivir permanentemente en estado de sitio y yo creo que eso preocupó al constituyente y lo llevó a diseñar el estado de guerra, el estado de conmoción interna o interior y el estado de emergencia económica, social, ecológica, etc., de una manera





juntamente distinta a como estaban diseñados en la Constitución anterior, con el objeto de no repetir ese ciclo, que ya estaba bastante desgastado y que había producido consecuencias muy negativas en el país.

El complemento necesario era esa doctrina jurisprudencial de la Corte de asumir ella el control de los decretos declaratorios de los estados de conmoción. Entre otras razones, por una muy simple, se ha dicho, bueno, pero es que en virtud de ese estado no se produce nada especial, simplemente se dice que se está en estado de conmoción, pero lo importante son los decretos que se dictan y esos decretos si los va a controlar la Corte, pero fíjense que la Corte para hacer el control de esos decretos, tiene un parámetro, y el parámetro está dado por esto: con los motivos que el gobierno invoque como generadores del estado de conmoción, si nosotros no podemos ya discutir esos motivos, esos motivos se dan por sentados, entonces queda muy difícil establecer la conexidad existente entre los decretos dictados y los motivos invocados que para nosotros pueden ser inexistentes, de manera que nos obligan a cumplir un control mecánico, que es un control bastante inane, bastante inocho, en comparación con el control que venimos ejerciendo.

Para ser realistas, no me hago ninguna ilusión, estoy seguro que esa función se la van a quitar a la Corte. Hay una reacción muy negativa en el gobierno y el congreso, nosotros muchas veces hacemos lo que hacemos pensando

en que el Congreso es un órgano símbolo de la democracia y que no hay derecho para que al Congreso se le arrebaten sus funciones; sin embargo, los primeros complacidos muchas veces con que se les arrebaten sus funciones, son los mismos Congresistas, ahora para mi estaba perfectamente predecible, pero a pesar de que sea predecible, no menos sorprendente, el hecho de que los mismos Congresistas dicen que están muy bien todas esas medidas y que lo que ellos debían hacer está muy bien que lo haya hecho el Presidente.

A pesar de que esa reforma tarde o temprano va a venir, es preocupante que ese sea el inicio de un proceso encaminado a desmontar instituciones, ó a hacerlas menos eficientes, menos influyentes de lo que son hoy como la Corte Constitucional. Ese espíritu reformista me parece altamente nocivo y en contravía especialmente del espíritu de la Constitución de 1991, porque es un hecho que ella creó un nuevo ambiente en el país; a mi me parece que la actitud del ciudadano común frente al derecho, es hoy totalmente distinta a la actitud que tenía el ciudadano común frente al derecho, bajo la vigencia de la Constitución de 1886.

Muy a menudo por ejemplo, se le reprocha a la Corte, y yo también estaba dentro de los que formulaba ese tipo de reproches, lo que se ha denominado el protagonismo en los medios, que los Magistrados hablamos permanentemente por la televisión, damos declaraciones para la prensa, etc., y especialmente los aboga-

dos tradicionales dicen esto: los jueces únicamente se expresan a través de autos y sentencias. Esa es una afirmación muy corriente que se constituye casi en un lugar común, pero esto hay que mirarlo desde otra perspectiva y desde ella el asunto parece bastante positivo: lo que ocurre es que si hoy los fallos de la Corte son noticia, es porque para el ciudadano común y corriente es importante la manera como se decidan las cosas en derecho. En principio antes de que existiera la Corte Constitucional y antes de la vigencia de la Constitución de 1991 ¿a qué ciudadano le interesaba un fallo de inexequibilidad de la Corte Suprema de Justicia? A nadie, salvo al ciudadano que había demandado, nadie se interesaba por ese tipo de fallos; hoy si interesa.

¿Y eso qué significa? Que los ciudadanos conocen la Constitución, la conocen en un grado, en una medida mucho mayor, que nunca se dio en el conocimiento de la Constitución de 1886, ese es un punto demasiado importante y a mi juicio bastante positivo.

A eso ha contribuido mucho la acción de tutela, porque si durante la vigencia de la Constitución anterior al ciudadano se le podían reconocer sus derechos y él ni siquiera sabía cuales tenía y no se interesaba en saber, porque esos derechos no tenían ninguna vigencia, era lo que los realistas jurídicos norteamericanos llaman "derecho en el papel", hoy los ciudadanos a través de un instrumento tan eficaz como la tutela se han percatado de que esos derechos tienen algún alcance,

que hay manera de defenderlos y que el ciudadano no se encuentra tan impotente como se encontraba antes frente a la violación de los derechos fundamentales.

Si uno sabe que tiene un patrimonio y ese patrimonio es defendible, uno se interesa por saber en qué consiste ese patrimonio; pero si a uno le dicen que uno tiene un patrimonio muy grande, pero que no puede defenderlo de nadie, da lo mismo conocer o no conocer el patrimonio que se tiene. Desde ese punto de vista la Constitución de 1991 también ha producido efectos bastante positivos en la conciencia democrática de los ciudadanos y precisamente creo que esa reforma de propuesta sobre el recorte a los poderes de la Corte, está articulada, sin duda alguna con la reforma a la acción de tutela; también simultáneamente se está proponiendo recortes a la acción de tutela, yo no estoy en condiciones de discutir si los Magistrados de la Corte Suprema y el Consejo de Estado están o no en lo cierto, cuando se quejan del trabajo agobiante que tienen y les creo; deben tener un trabajo agobiante, pero han asumido una actitud despectiva frente a la tutela.

El hecho de que se vaya a prohibir de manera explícita que se interponga una acción de tutela contra cualquier decisión judicial me parece sumamente nocivo, porque si bien la Corte había declarado inexecutable la norma del Decreto 2591, que permitía accionar contra las providencias judiciales, había encontrado una vía equilibrada y eficiente para defender los derechos fundamen-





tales que también pueden ser violados sin duda alguna mediante una decisión judicial y es la doctrina de la vía de hecho. Cuando una sentencia sólo lo es en apariencia, pugna con el derecho de una manera tan burda que no puede considerarse materialmente una providencia judicial, una sentencia, entonces procede la tutela, ustedes saben que ahora se va expresamente también a prohibir ese tipo de acciones, lo mismo las acciones iniciadas por las personas jurídicas, pienso que nos encontramos en una coyuntura compleja, porque estas reformas que se están proponiendo así aparezcan saltuarias, así aparezcan muy circunscritas a determinadas normas, son reformas que desvertebran en realidad el espíritu de la Constitución de 1991.

Hay en todo esto una función pedagógica, que estaría encaminada a que la gente sea consciente de que es titular de ciertos derechos, que el Estado colombiano democrático entre comillas, estaba conformado de una manera bastante precaria y que el ciudadano capte eso y se traduzca inmediatamente en una acción. Que no únicamente es que el ciudadano se informó, sino que su actitud, su conducta varió, a mi me parece que la conducta de los colombianos ha variado muy positivamente en un tema central como es el tema de los derechos fundamentales, y eso implica demasiado, porque es que los derechos fundamentales, son los que están de por medio en el estado de derecho, el estado de derecho se crea, se dignifica con el objeto

de mantener ese que se considera un patrimonio muy valioso y para mí es demasiado importante verificar que los ciudadanos que antes se sentían completamente impotentes frente a ciertas conductas oficiales, hoy saben que no son impotentes, que tienen instrumentos adecuados para lograr que sus derechos no sean vulnerables.

Las personas que no son muy adictas a la nueva Constitución y que difícilmente le reconocen ventajas sobre la anterior, dicen que en realidad todo lo que esta Constitución establece ya estaba establecido en la otra, por ejemplo, el derecho de igualdad. Hay que hacer un esfuerzo grande para uno decir que estaba afirmado ya el principio de igualdad de la Constitución anterior porque su Artículo 16 decía que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes y ahí está el principio de igualdad. En este momento hay una consagración del postulado de la igualdad como a manera de un axioma ético, todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y luego como una meta que el Estado colombiano se propone, el hecho de que esa igualdad se formule no significa que los ciudadanos sean iguales, pero lo que sí significa es que el Estado colombiano tiene que buscar como propósito aplicarse conscientemente a buscar como meta el cambiar las circunstancias con el objeto de que la igualdad de oportunidades sea un hecho, cierto, ese tipo de desarrollos doctrinarios me parece

que ha incidido de veras en la vida nacional.

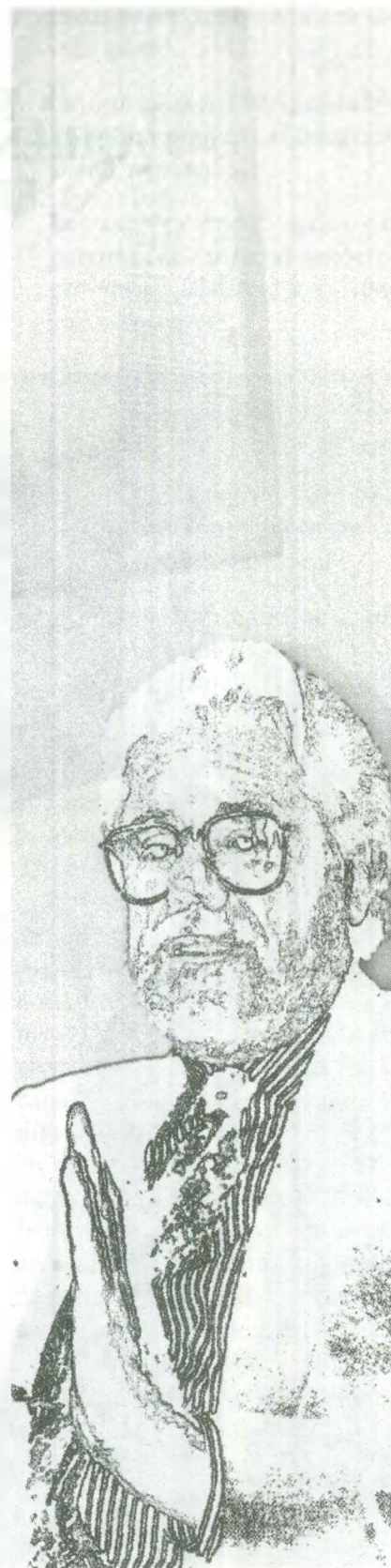
Creo que la jurisprudencia de la Corte no ha sido mera retórica, sino que ha inducido incluso a conductas que se repiten o se reproducen con base en fallos de la Corte, por ejemplo las tutelas que se han concedido en materia de igualdad de salarios, en materia de igualdad de prestaciones laborales para los trabajadores sindicalizados y no sindicalizados, que han producido una serie de nuevas acciones de tutela encaminadas a obtener ciertos logros por una vía rápida que antes aparecía impensable para este tipo de cosas, de manera que yo centro mucho los éxitos de la Constitución del 91 en ese aspecto, pero no simplemente porque me guste centrarlos allí, sino porque ese es un aspecto central, que es incidente en todos los demás de la vida ciudadana.

Cuando hubo una amenaza real para liquidar la Corte de una manera camuflada, quitarle importancia a sus fallos, ampliando el número de miembros, hubo un movimiento ciudadano muy importante, yo pienso que en buena parte esas reformas o contrarreformas se paralizaron por la movilización de muchas O N G, que se manifestaron de una manera abierta, incluso beligerante en favor de la Corte, pienso que la esperanza de que esas reformas se paralicen radica en movimientos ciudadanos parecidos a éstos.

La Constitución no fue el clásico producto de la clase política colombiana tradicional. Para mí lo más bello de la Constitución es

que no fue formulada por juristas, que eso es lo que la mayor parte de la gente hecha de menos, una Constitución debe de ser es eso, el producto de un consenso ciudadano, de personas que sienten ciertas necesidades insatisfechas, para mí fue muy bello mirar, que hice casi que a título de curiosidad, muchas de las propuestas de las mesas de trabajo, era bello saber que los ciudadanos sentían que de pronto podían ser oídos y entonces proponían un mundo de cosas, que naturalmente no son propias de una Constitución, pero que reflejaban las necesidades del ciudadano, las insatisfacciones, y muchas de esas cosas se plasmaron en la Constitución y uno de los motivos de reproche es que la Constitución es muy extensa y es muy larga y que se ocupa de muchas cosas que ordinariamente no se ocupa la Constitución. Yo ordinariamente escruto como cualidades de la Constitución las que le imputan como defectos, que es tan larga, que fíjense en las cosas que tiene, tan reglamentarista.

La Constitución tiene todavía muchos enemigos y las insatisfacciones con la Constitución muchas veces se expresan de una manera muy eufemística, nadie va a decir que esta Constitución le ha dado más importancia al hombre común, más importancia a la gente, no, o es una Constitución muy mal escrita, es que Caro escribía mejor, cosas de esas, si, que lo que ocultan es una cierta nostalgia conservadurista por la Constitución anterior.



A pesar de lo recorrido... **¿QUIÉN ESTÁ A GUSTO CON LA EDUCACIÓN DE HOY?**

Rubén Fernández Andrade
Director General Corporación Región



“Creemos que las condiciones están dadas como nunca para el cambio social y que la educación será su órgano maestro. Una educación desde la cuna hasta la tumba, inconforme, reflexiva, que nos inspire un nuevo modo de pensar y nos incite a descubrir quiénes somos en una sociedad que se quiera más a sí misma”.

Gabriel García Márquez

gar, la onda de reformas en casi todos los países de la región.

HITOS INTERNACIONALES RECIENTES EN EL CAMPO EDUCATIVO

1. CONFERENCIA MUNDIAL DE EDUCACIÓN BÁSICA PARA TODOS'

Esta reunión, señaló como problemas más importantes del mundo actual los siguientes: "el aumento de la carga de la deuda de muchos países, la amenaza del estancamiento y decadencia económicos, el rápido incremento de la población, las diferencias económicas crecientes entre las naciones y dentro de ellas, la guerra, la ocupación, las contiendas civiles, la violencia criminal, los millones de niños cuya muerte podría evitarse y la degradación generalizada del medio ambiente". Para este panorama planetario difícil, se esgrimió como tabla salvadora a la educación. Se la colocó en el centro de las alternativas.

IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN

En este sentido, Jomtien esbozó una serie de criterios a tener en cuenta por todas las naciones y en particular por sus gobiernos, que dan cuenta del papel nuclear que se otorga a la cuestión educativa en la solución de los problemas antes mencionados:

- Es un derecho fundamental y universal.
- "Puede contribuir a un mundo más seguro, más sano, más

próspero y ambientalmente más puro".

- Es condición indispensable no suficiente para el progreso social y personal.
- Los saberes tradicionales y el patrimonio cultural autóctono tienen utilidad y validez por sí mismos.
- La educación que hoy se imparte, adolece de graves deficiencias.
- La educación básica adecuada es fundamental para alcanzar un desarrollo autónomo.

Pero es importante destacar que explicitó las "Necesidades básicas de aprendizaje".

"Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentales y continuar aprendiendo. La amplitud de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varía según cada país y cada cultura y cambian inevitablemente con el transcurso del tiempo"

Su llamado más importante consistió en la necesidad de adoptar "una visión ampliada de la edu-

La década de los noventa empezó con una constatación general de que las reformas en la economía o el llamado "ajuste estructural" de los ochenta, debía acompañarse de cambios de igual o mayor magnitud en el campo de la cultura y, para ello, la educación era el factor definitivo. Experiencias exitosas de desarrollo reciente estaban, sin excepción, soportadas en colosales esfuerzos de las naciones para mejorar sus sistemas educativos y asimilar las sabidurías tradicionales de sus pueblos.

En el terreno propiamente educativo, hay tres grupos de acontecimientos que han marcado la pauta en América Latina: la Conferencia Mundial de Educación Básica para Todos, las dos declaraciones de la CEPAL y en especial la promulgación de sus retos para la región en los noventa: "Educación y conocimiento: clave de la transformación productiva con equidad" y, en tercer lu-

cación". Para ello ubicó como metas para las naciones:

- Universalizar el acceso y fomentar la equidad.

Para ofrecer educación básica a todos los niños y niñas, y brindar oportunidades que eliminen la discriminación y contribuyan de manera especial con quienes tienen limitaciones o se encuentran en situaciones difíciles; "la prioridad más urgente es garantizar el acceso y mejorar la educación para niños y mujeres". Coloca como metas más concretas para el año 2000 el acceso universal a la educación primaria y la reducción de la tasa de analfabetismo a la mitad del nivel de 1990.

- Atención prioritaria al aprendizaje.

Fomentar principalmente la capacidad de aprender, en lugar de reducir las preocupaciones a los aspectos formales como la cantidad de matrículas y de centros educativos.

- Ampliar medios y alcances de la educación básica.

"Constituir un sistema integrado y complementario" en donde una muy variada gama de ambientes educativos concurren para lograr las metas de aprendizaje: medios de comunicación, el medio laboral, la educación no formal, etc.

- Mejorar el ambiente de aprendizaje.

Mejorar las condiciones nutricionales y sanitarias, el ambiente físico y afectivo y todo el grupo

de factores conexos a toda acción educativa, para lograr "un ambiente cálido y estimulante".

- Fortalecer la concertación de acciones.

Dice la declaración que "la acción concertada está en la base de lo que llamamos 'una visión ampliada y un compromiso renovado'..." Dada la magnitud de la tarea, sólo una acción cooperativa intergubernamental, entre el sector público y el privado, entre el sector educativo, los grupos religiosos y las organizaciones sociales y entre las naciones mismas, podrá garantizar éxitos en las metas señaladas. Reconoce de manera especial el papel de los maestros y de las familias como agentes educadores que deben realizar acciones complementarias en la tarea educativa.

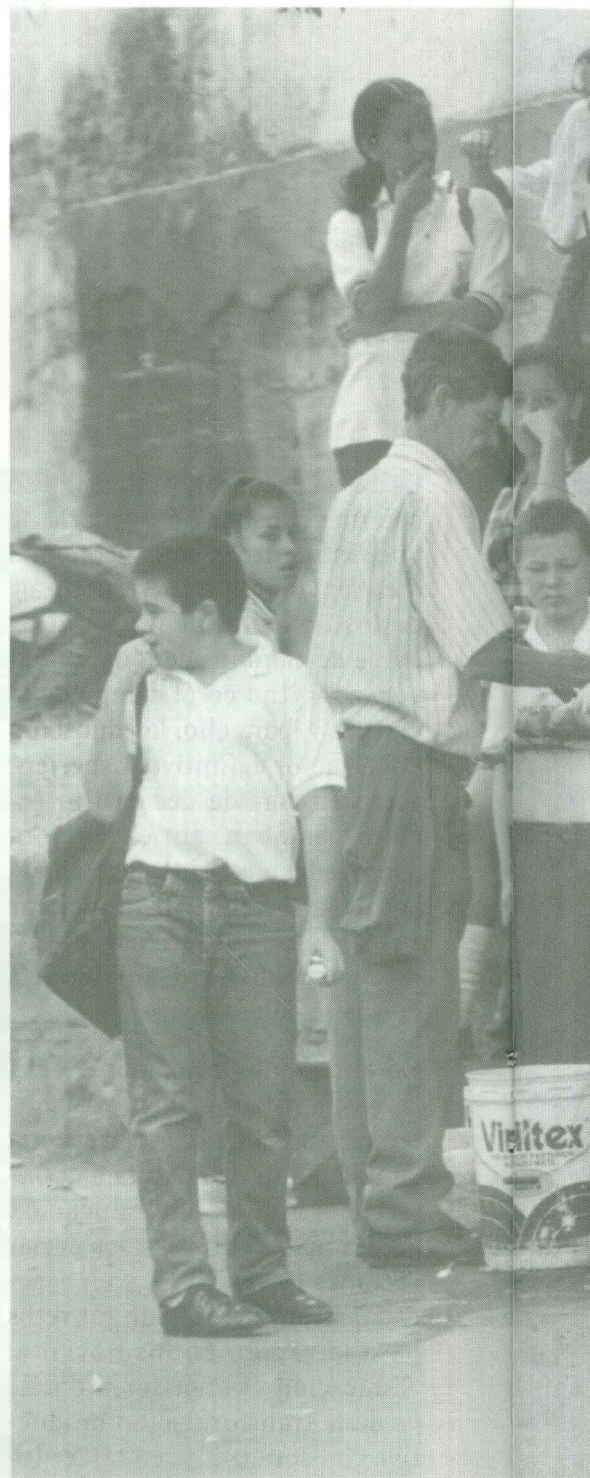
2. EDUCACIÓN Y CONOCIMIENTO CEPAL 1992

Al comenzar los noventa, la CEPAL planteó como asunto crucial de la agenda regional, el reto principal de lograr la "transformación productiva con equidad".

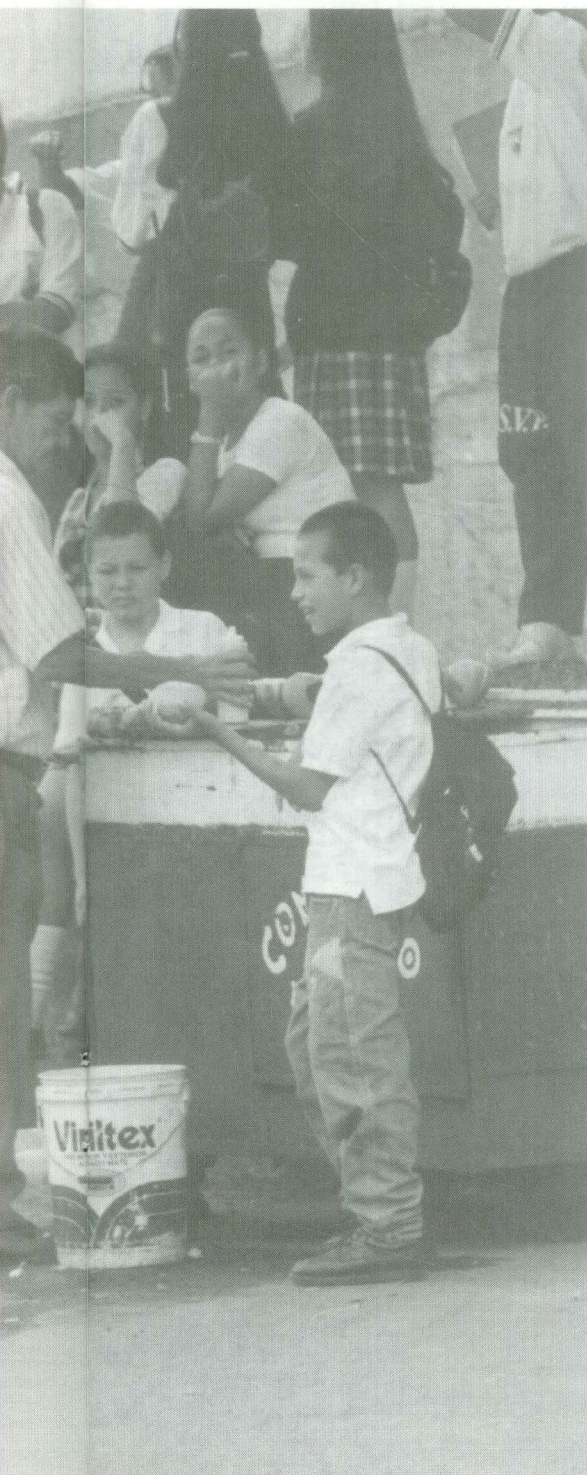
En este contexto, habla de varios desafíos: en lo interno, la "moderna ciudadanía" y en lo externo, la competitividad internacional. Para el alcance de estas metas estratégicas, la CEPAL confiere un "papel central a la educación".

Al hablar de "moderna ciudadanía" describe los que son, "códigos culturales básicos de la modernidad", definidos como "el

Universalizar el acceso y fo



Proceso y fomentar la equidad



conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna". Son ellos:

- manejo de operaciones aritméticas básicas
- lectura y comprensión de textos escritos
- comunicación escrita
- observación, descripción y análisis crítico del entorno
- recepción e interpretación de mensajes de los medios de comunicación
- participación y ejecución de trabajos en grupo

Coincide en parte con las "necesidades básicas de aprendizaje" de Jomtien, pero, sin duda, va más allá, al involucrar el elemento clave de los medios de comunicación masiva como ingrediente inevitable de los aprendizajes que hacemos los seres humanos de hoy.

La CEPAL alerta sobre la necesidad de entender que la transformación de nuestras sociedades, se hará dentro de un contexto internacional que le plantea enormes retos: Es una época de revolución científica y tecnológica, es imparable una progresiva globalización del mercado, la competitividad estará cada vez más basada en el progreso técnico y no en los bajos salarios, la investigación básica y la formación de recursos humanos se constituye en un factor clave de productividad, entre otros.

PROPUESTAS

Los documentos formulan una serie de propuestas para alcanzar las metas mencionadas, que podríamos sintetizar así:

- Esfuerzo interno, para producir consensos nacionales en torno a propósitos estratégicos colectivos.
- Competitividad y equidad con sustentabilidad ambiental.
- Formación de recursos humanos y difusión del progreso técnico
- Readecuación del Estado para ajustarse a los retos, lo que significa su modernización, retomar su función compensadora para garantizar la equidad, apoyar la base empresarial y diseñar nuevas políticas e instituciones para financiar el desarrollo.
- Apoyo externo (de la comunidad internacional y los organismos multilaterales).

Para la puesta en marcha de este proceso renovador, la CEPAL reconoce a la educación un papel definitivo: "La difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional (crecientemente basada en el progreso técnico) reciben un aporte decisivo de la educación y de la producción del conocimiento en una sociedad. La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento

to es, entonces, un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad”.

REFORMAS EDUCATIVAS

En varios países de la región, este ambiente se ha consignado en procesos de reformas educativas a los más distintos niveles.

Recientemente, un grupo de representantes de América Latina² identificaron como características comunes en el campo educativo en más de diez países del área:

- Período de reformas. En algunos casos reformas a fondo del servicio educativo o de algunos de sus componentes (educación básica, media, técnica, superior); en otros, reformas curriculares, de la carrera docente, etc.³
- Creciente interés público por el tema educativo.
- Asimilación de la importancia de la ciencia y la tecnología para el desarrollo y por lo tanto su inclusión en el currículo en todos los niveles.
- Tensión entre centralización - descentralización. En casi todos los países existe la declaración formal oficial de la necesidad de avanzar en la creación de un sistema municipalizado tanto en los campos administrativo y financiero, como en el curricular. Pero la tradición centralista

de todos ellos ha atentado seriamente contra este proceso.

- Esfuerzos importantes en la ampliación de coberturas, tratando de alcanzar las metas trazadas en Jomtien.
- Ampliación de la educación básica a 9 años (en casi todos se viene de educación básica de 5-6 años) y asimilación institucional de la educación preescolar.
- Dificultades presupuestales. En general, a pesar de las declaraciones políticas, la educación sigue siendo una cenicienta presupuestal.

COLOMBIA

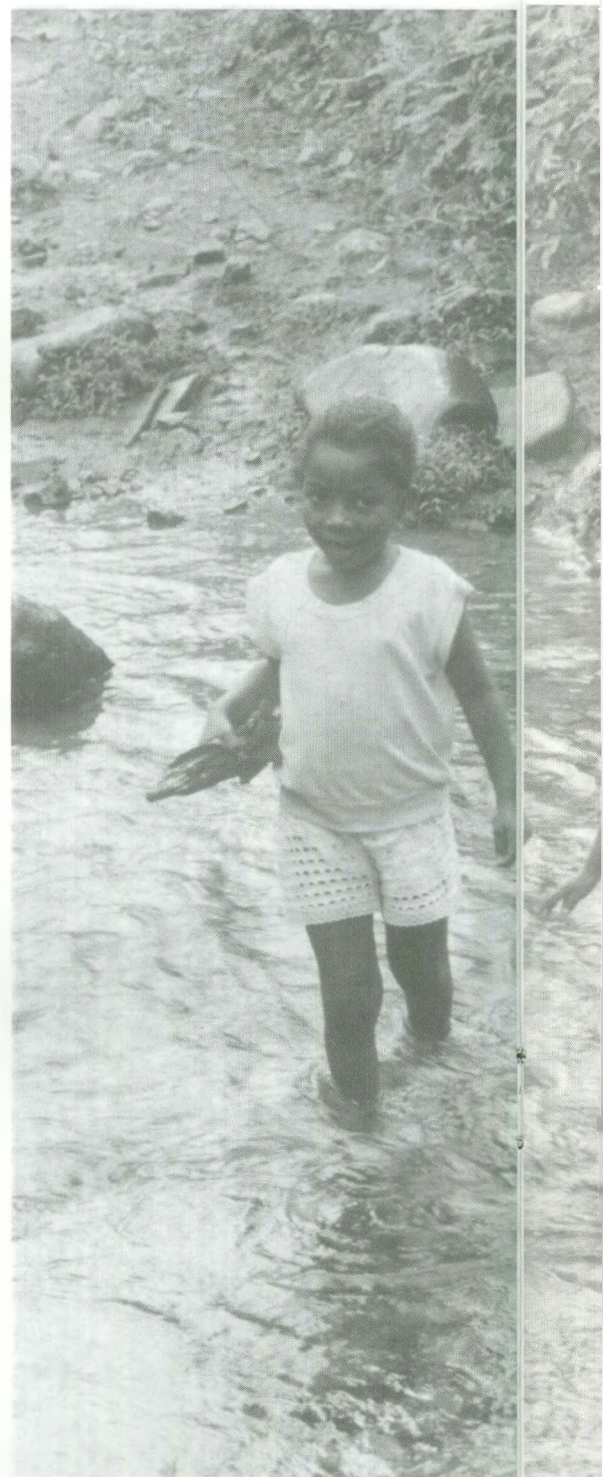
Varios acontecimientos, de hon- das repercusiones para la educación, se viven en nuestro país.

En primer lugar, la Constitución Política de 1991, que en su Artículo 67 define que “la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura”. Esta carta, prolija en derechos para la ciudadanía, otorgó al de la educación, la categoría de “derecho fundamental”.

A partir de esta declaración, se ha expedido una gran cantidad de normas y políticas, de las cuales, las más importantes son la Ley General de Educación y el Plan Decenal de Desarrollo Educativo.

De la LEY GENERAL cabe destacar en primer lugar el enorme

Garantizar vigencia del derecho



del derecho a la educación



proceso de debate social que le dio origen. Quizás ninguna otra ley, había generado tal nivel de debate público. Pero además introdujo una serie de innovaciones interesantes, que vienen siendo asimiladas lentamente: implantación de la educación pre-escolar obligatoria (Art. 17), declaración de educación básica en nueve años (Art. 19), la obligación a cada establecimiento educativo de construir su Proyecto Educativo Institucional (Art. 73), una nueva forma de organización y gobierno escolar con participación de distintos sectores (Tit. VII, Cap. II) y una cierta flexibilización del currículo al ubicarlo como responsabilidad de cada establecimiento educativo (Art. 77)

El PLAN DECENAL DE DESARROLLO EDUCATIVO fue ordenado por la ley (Art. 72). Es interesante señalar cómo sus propuestas están en concordancia con el espíritu de los hechos precedentes:

Expone como desafíos para la sociedad colombiana: consolidar el sistema democrático y construir un verdadero Estado Social de Derecho, fortalecer la sociedad civil, adoptar modelos de desarrollo sostenible, buscar relaciones de equidad, preservar la diversidad cultural, propiciar la articulación internacional y estimular la asimilación y el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Como puede verse, son formulaciones en sintonía con los resultados de los eventos internacionales reseñados.

Otorga también a la educación un papel estratégico: "Quizá después del derecho a la vida, éste sea el más importante en tanto garantiza la posibilidad de desarrollar la vida". Y acuerda, como propósitos generales para el sector educativo en los próximos diez años:

- Convertir a la educación en un propósito nacional y asunto de todos
- Lograr que la educación se reconozca como el eje del desarrollo humano, social, político, económico y cultural de la nación
- Desarrollar el conocimiento, la ciencia y la tecnología
- Facilitar la integración orgánica del sector educativo
- Garantizar vigencia del derecho a la educación

De conjunto, la Constitución, la Ley 115 y el Plan Decenal, lograron poner la educación como un asunto de debate público permanente y abierto a toda la comunidad.

UNA REIVINDICACIÓN FINAL NECESARIA

En una curiosa coincidencia histórica, hoy, todos están de acuerdo en la "centralidad" de la educación para el logro de cualquiera de las metas estratégicas de las naciones. Desde los neoliberales más ortodoxos, hasta los populistas más pintorescos suscriben una declaración en este sentido.



"En medio del bullicio
de la tarde ya se van
unas caras felices,
otras de conformidad
que recitan la lección,
las que piden explicación
y los que andan
mamando gallo
pero esperan
no perder el año

el vago y el juicioso,
el loco y el decente
el que anda dedicado
y el indiferente
el orden y desorden juntos
diariamente"

Canción "Décimo Grado"
Jaime Valencia

A pesar de ello, y aunque haya avances notables, especialmente en la ampliación de la cobertura, esta retórica no consigue aún convertirse en una realidad de educación pertinente y sin discriminaciones. Persiste la sensación de "crisis" del sector educativo, tanto por el hecho de que no se alcanza la meta de la universalización, como por la constatación de que su calidad no corresponde a los retos del momento. Ni quienes anhelan sociedades más equitativas, ni quienes reclaman economías más productivas, están a gusto con la educación que se hace. Mientras esto sea así, seguirá como meta perentoria la educa-

ción de calidad para todos. Definitivamente, para la solución de nuestros problemas de fondo, no parece haber otra salida.

NOTAS

1. Conferencia Mundial sobre Educación para todos. Jomtien, Tailandia 5-9 de marzo de 1990. Convocada por la UNICEF, el PNUD, la UNESCO y el Banco Mundial. Asistieron más de 1500 personas, delegadas de 155 Estados, 20 organismos intergubernamentales y 150 ONGs.
2. Curso sobre Tecnología Educacional. Centro Aharon Ofri. Jerusalén, Noviembre de 1995.
3. Entre otras, hemos identificado los siguientes procesos recientes de reforma: Ley General de Educación y Plan Decenal en República Dominicana, Plan Decenal en Brasil, Reforma Curricular en Venezuela, reforma de la educación básica, preescolar y privatización en Paraguay, municipalización y privatización

en Chile, municipalización en Bolivia, implantación de la Escuela Morazánica en Honduras, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL-UNESCO. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Naciones Unidas. Santiago de Chile. Agosto de 1992
- EDÚCAME. La Educación y sus normas. Medellín, Octubre de 1996.
- MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. Educación para la democracia, el desarrollo, la equidad y la convivencia. Plan Decenal de Educación 1996-2005. Santa Fe de Bogotá. Febrero 22 de 1996
- REIMERS Fernando. ¿Tiene Jomtien relevancia en América Latina?: Los ajustes a la educación cuando se ajusta la economía. En Rev. de Educación. OEA. 1991
- UNESCO. Declaración mundial sobre educación básica para todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Jomtien, Tailandia. Marzo de 1990.

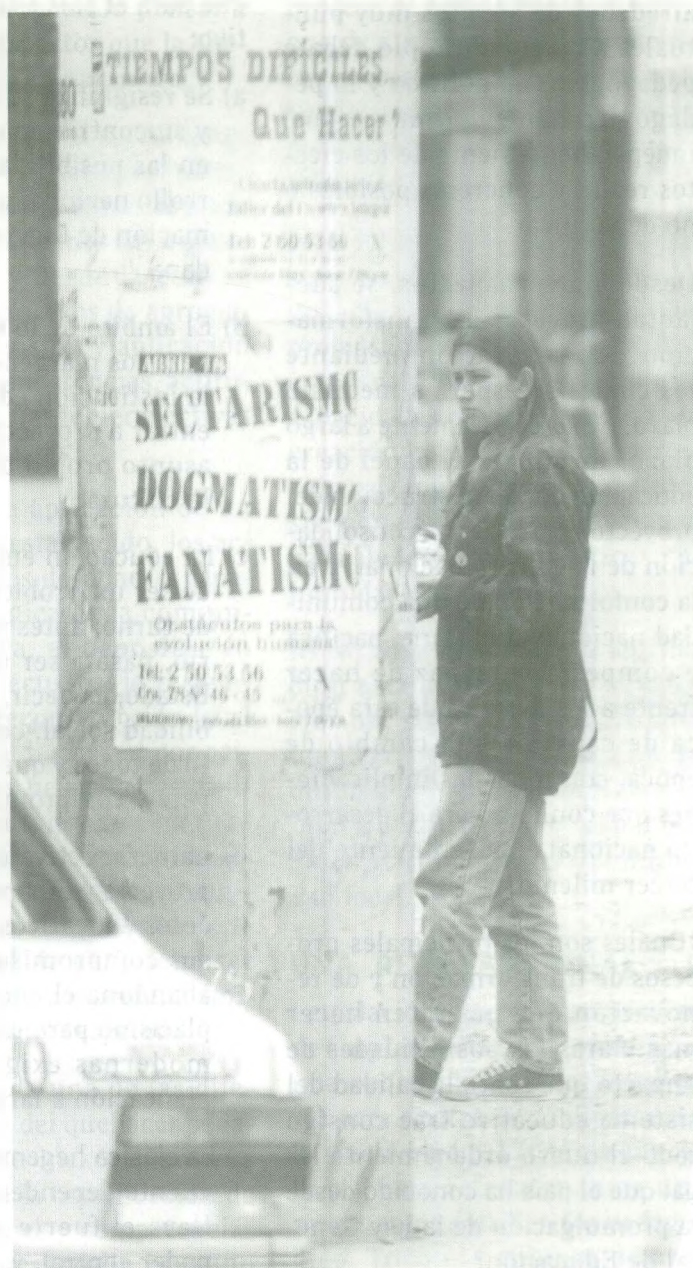
MÁS ALLÁ DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Un intento de balance de sus aportes e impactos

Por Hugo Hidalgo P.
Consultor en Educación

El 8 de febrero de 1997, se cumplieron tres años de la promulgación de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), lo que ha generado en buena parte de la comunidad educativa del país, la necesidad de abrir un debate, o por lo menos una reflexión inicial, en torno a lo que podría ser un primer balance de sus aporte e impactos sobre algunos aspectos centrales de la educación nacional.

Y dado que el país aún sigue en mora de disponer de un adecuado Sistema Nacional de Información y Evaluación¹ en torno a los procesos y resultados que afectan a la calidad de la educación y a su verdadero impacto en la vida nacional -lo que haría tal vez "más objetivo" el balance en cuestión-, tan sólo nos es posible arriesgar algunos planteamientos desde las fuentes y experiencias directas de las cuales disponemos quienes, de una u otra manera, hemos estado participando al interior de los procesos de implementación de los nuevos requerimientos que se han empezado a promover en las instituciones educativas como un reflejo del intento de modernización del Sistema Educativo Nacional y de mejoramiento de la calidad del mismo.



En términos generales, sería imposible desconocer que el conjunto de nuevas disposiciones legales, no sólo han impactado sobre el ordenamiento institucional del sistema educativo, sino que a la par, ha traído consigo una oxigenación muy saludable y prometedoramente enriquecedora en asuntos muy concretos a nivel de las políticas educativas y alrededor de asuntos muy puntuales a nivel del propio debate pedagógico. Lo político y lo pedagógico han sido impactados, independientemente de los efectos reales y concretos posibles o no de verificar.

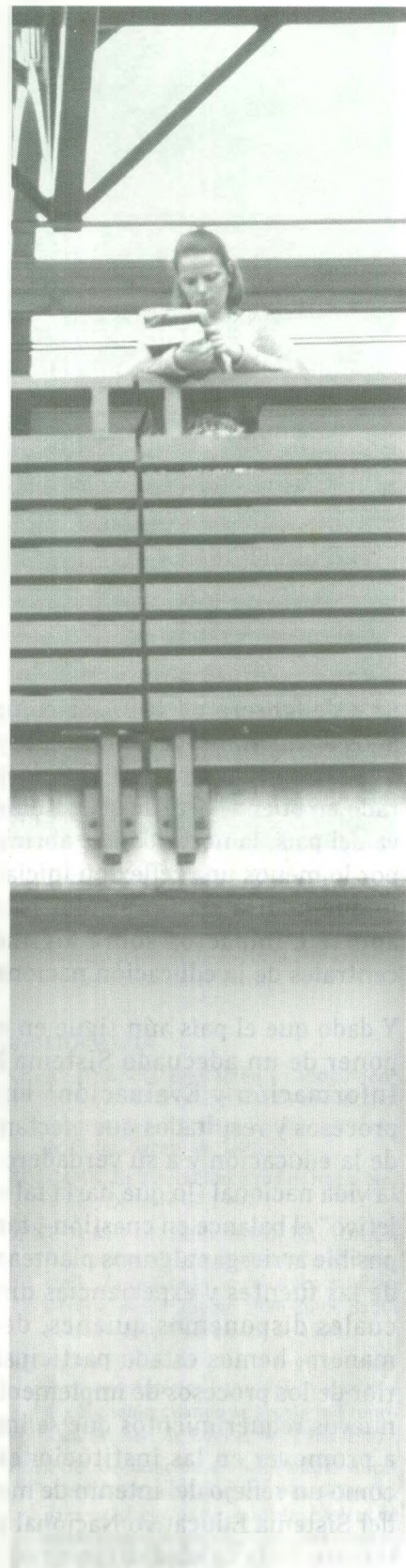
Desde ambos aspectos, se adelantan procesos de transformación y de renovación mediante los cuales se espera a mediano plazo, y más seguramente a largo plazo, fortalecer el papel de la educación en la construcción del proyecto de país, en la consolidación de la cultura nacional, y en la conformación de una comunidad nacional ciudadana, pacífica y competitiva, capaz de hacer frente a los desafíos de esta época de cambios y al cambio de época, con todas las implicaciones que conlleva para el desarrollo nacional el advenimiento del tercer milenio.

¿Cuáles son los principales procesos de transformación y de renovación que permiten hacer más claras las posibilidades de impacto que sobre la calidad del sistema educativo trae consigo todo el nuevo ordenamiento legal que el país ha conocido desde la promulgación de la Ley General de Educación?

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS Y LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

A este nivel, reconozcamos un primer conjunto de efectos por lo menos potencialmente favorables que se detectan en el proceso de transformación educativa, en cuanto a una considerable ampliación de las implicaciones que para el país asume lo educativo:

- a) Se resignifica su papel central y su contribución estratégica en las posibilidades del desarrollo nacional y en la conformación de una cultura ciudadana.
- b) El ámbito de lo educativo supera los márgenes propios de la institución educativa, para entrar a proyectarse como un asunto propio del ámbito de la cultura.
- c) La educación empieza a dejar de ser un problema exclusivo de turno; antes por el contrario, pasa a ser un asunto de Estado, es decir, de responsabilidad social, como un asunto de todos y que a todos compete y compromete.
- d) La perspectiva con la que se proyecta y dinamizan los procesos educativos y se asumen sus compromisos y desafíos, abandona el ancestral cortoplacismo para ubicarse en las modernas exigencias de la planeación a largo plazo.
- e) La clásica hegemonía y consecuente dependencia que conlleva el fuerte ejercicio del poder central, va dando pasos



a procesos descentralizados en los que se privilegian la autonomía, la responsabilidad y la participación locales imprimiéndole una nueva dinámica a la gestión institucional de los procesos educativos.

LA RENOVACIÓN DEL DEBATE PEDAGÓGICO Y LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

Un segundo conjunto de efectos también potencialmente favorables en los cuales la legislación es muy prometedora para garantizar procesos de mejoramiento de la calidad de la educación, se ubica a nivel de la renovación pedagógica propiamente tal sobre la que necesariamente deberán impactar los esfuerzos del sector pero más particularmente, los del sector docente:

a) La vieja pedagogía centrada en la transmisión de saberes y en la enseñanza rigurosa de verdades inmutables y universales, ajenas a las necesidades de la persona y extrañas a los condicionamientos culturales propios, va dando paso a la apropiación de una pedagogía al servicio del desarrollo humano integral y a la construcción de la cultura.

b) El proceso de aprendizaje, de autoapropiación de los saberes esenciales y de crecimiento autónomo de competencias, actitudes y valores busca hacerse cada vez más significativo a las necesidades básicas de aprendizaje mediante la construcción colectiva y concertada de currículos pertinentes.

c) El aprendizaje es el ámbito del proceso formativo; no la enseñanza. Este aprendizaje es un efecto, una consecuencia natural del pensamiento el cual sólo es garantizado desde contextos e interacciones pedagógicas que lo hagan posible; de aquí el innegable compromiso docente de transformación de su práctica para convertirla en un contexto en el cual sea posible pensar e interactuar, aspectos que la simple enseñanza no garantiza.

d) Los nuevos desafíos y la resignificación de lo educativo, rescatan al saber pedagógico como eje y disciplina fundante del quehacer docente y desde la cual se asumen los procesos de apropiación, comprensión y aplicación de saberes, competencias, actitudes y valores desde perspectivas interdisciplinarias.

e) De la mera aplicación de un currículo preestablecido, los actuales procesos desafían la capacidad pedagógica de la comunidad educativa, al depositar en sus propios recursos, la responsabilidad de reconstrucción local del currículo de cara al conocimiento de las necesidades básicas de aprendizaje y su pertinente articulación con las condicionantes, características e imaginarios colectivos propios de la cultura local, la cual debe ser adecuadamente conocida, asimilada, apropiada y respetada.

f) Todas y cada una de las diferentes facetas del quehacer pedagógico quedan inexorablemente al servicio de la cualificación de las dimensiones y competencias propias del desarrollo humano

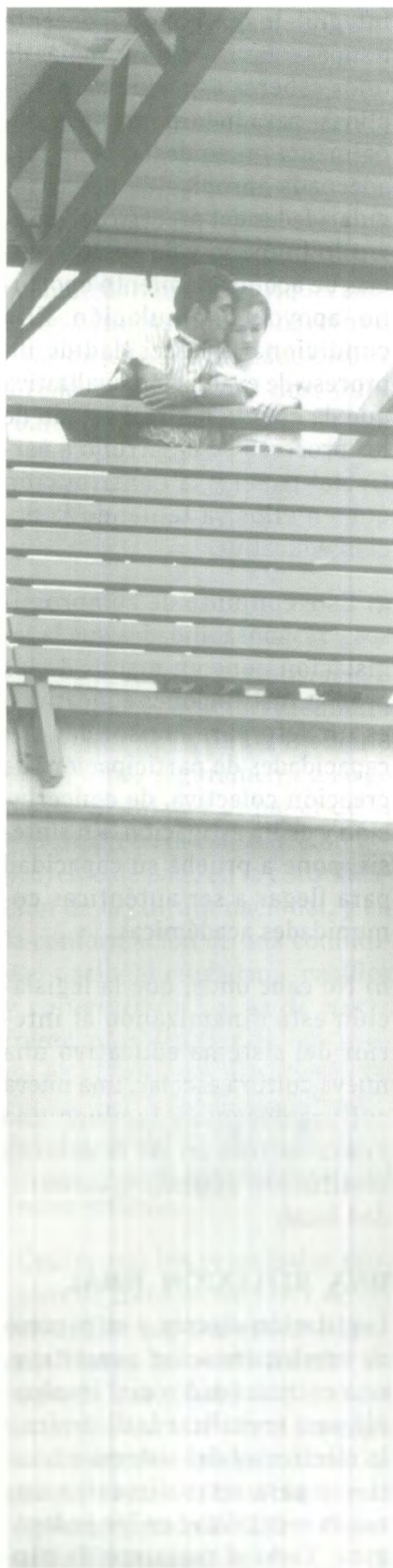
integral, lo que obliga al docente a superar las fronteras propias de unos saberes específicos -disciplinas- para incorporar profesionalmente en su desempeño una adecuada apropiación de las regularidades del proceso del desarrollo humano y de sus exigencias de acompañamiento oportuno, apoyo y estimulación. Ello condiciona la necesidad de un proceso de evaluación cualitativa que de cuenta del real estado de los procesos de desarrollo a partir del papel y la contribución que en ellos va teniendo la acción educativa.

g) Este conjunto de compromisos y responsabilidades que la legislación pone en manos de las propias instituciones educativas, es un reto para consolidar sus capacidades de participación, de creación colectiva, de concertación y de investigación. En síntesis, pone a prueba su capacidad para llegar a ser auténticas comunidades académicas.

h) No cabe duda, que la legislación está dinamizando al interior del sistema educativo una nueva cultura escolar, una nueva cultura docente y también una nueva cultura en las relaciones institución educativa/comunidad local.

UNA REFLEXIÓN FINAL

Legislación vigente y en proceso de implementación constituye, una oportunidad social invaluable para revitalizar la dinámica y la efectividad del sistema educativo y para retroalimentar una nueva mentalidad en los pedagógicos. Todo el conjunto de pro-



puestas contempladas en la legislación, nos está mostrando un largo camino a recorrer para acceder a ellas, las cuales haríamos muy bien en leerlas e interpretarlas como un punto de llegada y no tanto como un punto de partida, porque seguramente no se está en plenas y óptimas condiciones para responder desde ya a todas sus exigencias.

En medio de contradicciones, limitaciones y algunos infaltables conflictos y también con el riesgo de retrocesos, el sector educativo está intentando asimilar las exigencias de estos cambios y de comprender a profundidad los desafíos que estas propuestas y dichos puntos de llegada le van señalando y le van planteando. Es mucho aún lo que falta por recorrer, pero tenemos la sensación que se está haciendo camino, que lentamente se van creando las condiciones y que los procesos de transformación de las políticas educativas y de renovación en lo pedagógico empiezan a mostrar la capacidad del sector para asimilar y dinamizar las propuestas que hace buen tiempo atrás, vienen gastándose desde la praxis, el debate y la reflexión y que vienen haciendo esfuerzos por encontrar espacios y condiciones de posibilidad en la realidad nacional.

Además de factores estructurales y de orden muy global no está demás preguntarse, finalmente, ¿de qué dependerá el efectivo impacto que toda la legislación y sus propuestas pueda llegar a tener en el mejoramiento de la calidad de la educación? De una

adecuada comprensión de los cambios que en lo educativo y pedagógico se están abriendo camino; de una efectiva cultura de la autonomía y la participación a nivel de las instituciones educativas; de una cultura docente centrada en lo pedagógico y orientada a la cualificación del desarrollo humano integral; de una concertada construcción curricular basada en la satisfacción en las necesidades básicas de aprendizaje contextualizadas en la cultura local; de una adecuada asimilación del sentido y las exigencias propias de una cultura de la evaluación cualitativa, de una reconceptualización del sentido y estilo de gestión educativa desde la cual dinamizar la efectividad pedagógica que se nos reclama.

Aceptando, en gracia de discusión, los factores sugeridos: ¿es mucho pedir y esperar?

NOTA

1. El artículo 80 de la propia Ley General de Educación dispone la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNEE) consolidado, con la finalidad de "...evaluar la calidad de la enseñanza que se imparte, el desempeño profesional del docente y de los docentes directivos, los logros de los alumnos, la eficacia de los métodos pedagógicos, de los textos y materiales empleados, la organización administrativa y física de las instituciones educativas y la eficiencia de la prestación del servicios.". Este SNEE debe proporcionar información para orientar la toma de decisiones respecto a las políticas educativas del país y servir a la comunidad educativa nacional como base para la calificación del proceso educativo. Adicionalmente, se espera que sirva de soporte al Sistema Nacional de Información (SIN), cuya creación también la Ley General de Educación dispone en su artículo 75.

LA LIBERTAD: DE LETRA MUERTA A REALIDAD VIVA

William Alvis Pinzón

Abogado Asesor Corporación Viva la Ciudadanía



Aunque la necesidad de limitar el poder del naciente Estado moderno se origina inicialmente en el contexto de la reflexión sobre la tolerancia y la libertad religiosa, es la continua y progresiva erosión del poder absoluto del rey, que en períodos de crisis aguda se convierte en una ruptura revolucionaria (Inglaterra siglo XVII y Francia siglo XVIII), la que introdujo el tema de las libertades fundamentales.¹

Entre nosotros la idea de limitar el poder en beneficio de unos derechos y libertades fundamen-



tales surge, básicamente, desde los tiempos de la independencia, se plasma desde las primeras constituciones, y permanece presente durante toda nuestra historia constitucional. No obstante, merece llamarse la atención sobre la manera distinta como ha sido tratado el tema de los derechos y libertades durante nuestra trayectoria constitucional.

La constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863, codifica el pensamiento liberal en su expresión más pura, plantea la secularización de la sociedad, la liberalización de las prácticas sociales y la política económica del libre cambio. En síntesis, en la Constitución de Rionegro establece la libertad religiosa y en el preámbulo la fuente de autoridad no es Dios sino el pueblo, se prohíbe la pena de muerte y la retroactividad de la ley, se reduce la pena de prisión a un máxi-

mo de 10 años y se introduce la libertad de portar y comerciar armas y municiones.²

Por su parte el movimiento regenerador de Núñez, en la Constitución de 1886, dispone no sólo el desmonte del Estado Federal y su constitución radical, sino también la restauración de la estructura original del régimen construido por Bolívar, el centralismo, el presidencialismo, la religión oficial, el proteccionismo económico y el autoritarismo en materia de libertades públicas. En esta carta constitucional, aún cuando se reconoce la existencia de derechos y libertades, se hace no sólo dentro de los límites de la ley sino también según los criterios de la moral cristiana y el orden público.³

Con la Constitución de 1991 el panorama de los derechos y libertades cambia sustancialmente, tanto así, que la Carta Cons-

titucional es considerada toda una Carta de Derechos. En ella se consagran las tres generaciones de derechos humanos: los civiles y políticos bajo la denominación de derechos fundamentales, los económicos, sociales y culturales y los derechos colectivos.

Si bien la del 91 no es una Carta Constitucional matriculable dentro de la filosofía liberal, como quiera que su preocupación central no es la de limitar y minimizar el poder del Estado sino que va mucho más allá, sus obligaciones en materia de la libertad son muy claras. Con

el catálogo de derechos fundamentales, la apelación al derecho natural y la vigencia prevalente del derecho internacional de los derechos humanos, la Constitución privilegió el ámbito de las libertades esenciales de la persona humana.

Un vistazo a vuelo de pájaro deja ver el artículo 13, que prescribe que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley; el 15 establece la intimidad personal

y familiar; el 16, el libre desarrollo de la personalidad; el 17 prohíbe la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas; el 18 establece la libertad de conciencia, según la cual, nadie podrá ser molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas, ni obligado a actuar contra su conciencia; el 19 consagra la libertad de cultos, el 20 garantiza la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación; el 24 establece la libertad de circulación en el territorio nacional; el 26 la libertad de escoger profesión u oficio; el 27 la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra; el 28 la libertad personal, según la cual, nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivos previamente definidos por el legislador; el 33 prohíbe obligar a declarar contra si

mismo, cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil; el 34 prescribe las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; el 38 el derecho de libre asociación; el 40 la libertad de elegir y ser elegido, entre otros.

También se incorporaron al texto constitucional el Habeas Corpus, la acción de tutela, las acciones populares y la acción de cumplimiento, como garantías de naturaleza judicial dirigidas a

proporcionar eficacia práctica a las libertades de los ciudadanos.

Si de hacer un balance sobre los desarrollos constitucionales a los derechos de libertad se trata, es necesario precisar que estos se han venido cumpliendo por dos vías: la legislativa y la jurisprudencial.

EL DESARROLLO LEGISLATIVO

Antes de entrar a revisar cuáles han sido los desarrollos legislativos a las libertades constitu-





cionales, resulta pertinente detenerse un poco en un par de prescripciones constitucionales referidas a la aplicación inmediata de algunos derechos, y al carácter estatutario de las normas que los desarrollen.

En primer término, de acuerdo con el artículo 85 de la Constitución, la mayoría de las libertades fundamentales no exigen para su vigencia la existencia de un desarrollo legislativo, razón por la cual son de aplicación inmediata. Luego, las autoridades no pueden excusar su incumplimiento en la falta de una norma que las reglamente e incluso, como dichas libertades tienen la naturaleza de derechos fundamentales, pueden ser protegidas directamente por un juez mediante la acción de tutela.

En algunos casos se autoriza la regulación del ejercicio de las libertades por el legislador, como en el derecho a la libre circula-

ción, tarea que debe cumplir mediante leyes estatutarias.

Ahora bien, dicha reserva legal se hace con el propósito de hacer compatible el ejercicio de la libertad con otros derechos y garantías institucionales, pero en todo caso, teniendo muy presente que la intervención del legislador se debe hacer sin el menoscabo del núcleo esencial de la libertad respectiva, toda vez que ésta deviene de la constitución y no de la ley.⁴

La naturaleza estatutaria de las leyes regulatorias de algunas libertades fundamentales fue concebida como garantía adicional, toda vez que, por mandato constitucional, dichas leyes tienen unos requisitos especiales para su aprobación o derogatoria tales como, mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara, haber sido tramitadas y aprobadas en una misma legislatura, y control previo de consti-

tucionalidad a cargo de la Corte Constitucional.

Sin embargo, la práctica legislativa ha distorsionado totalmente el querer del constituyente del 91, pues no sólo el Congreso poco tiempo le ha dedicado al asunto, sino que además, la legislación expedida ha sido una normatividad promulgada por el ejecutivo con base en los Estados de Excepción y con el claro propósito de limitar el ejercicio de las libertades fundamentales.

En la práctica, el Congreso ha expedido un marco normativo, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en la que con base en los artículos 212 y siguientes de la Constitución Nacional, se faculta al Presidente de la República para expedir decretos legislativos que restringen el ejercicio de algunas libertades.

A título de ejemplo, dicha ley (la 137 de 1994) otorga al Presidente de la República, en su artículo 38, las siguientes facultades en materia de libertades:

- Restringir el derecho de circulación o residencia. Podrá prohibirse la circulación de personas o vehículos en ho-

ras y lugares determinados, así como imponer el toque de queda.

- Imponer la prestación de servicios técnicos y profesionales con el fin de garantizar la vida o la salud de las personas.
- Someter a permiso previo o restringir la celebración de reuniones y manifestaciones que puedan contribuir en forma grave e inminente a la perturbación del orden público, y disolver aquellas que lo perturben.
- Disponer con orden de autoridad competente la intercepción o registro de comunicaciones.
- Disponer de detenciones preventivas administrativas hasta por 36 horas.
- Limitar el derecho de huelga en los servicios públicos esenciales.
- Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.
- Impedir el porte de armas suspendiendo la vigencia de los salvoconductos.

- Ejecutar inspecciones y registros domiciliarios con y sin orden judicial.

En desarrollo de estas facultades, los gobiernos de César Gaviria y Ernesto Samper, haciendo gala a la tradición de gobernar bajo los efectos de la excepción, expidieron numerosos decretos legislativos en los que autorizaron detenciones y registros por orden administrativa, zonas especiales de orden público y hasta normas sobre criminalidad común y contravencional, pero con la particularidad de que como son decretos de excepción sólo tienen vida transitoria.

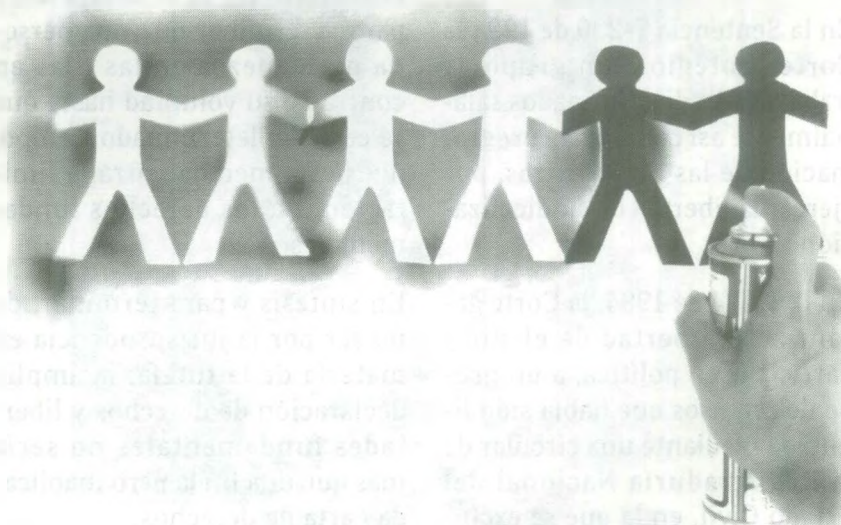
En cuanto a otros desarrollos legislativos referidos a las libertades constitucionales, los resultados para mostrar son muy pobres. Aquí cabría la reglamentación de la Acción de Tutela (decreto 2591 de 1991) expedida por la Comisión Especial Legislativa o Congresito, como quiera que es la garantía judicial a las

libertades fundamentales.⁵ De otro lado, la ley 133 de 1994, mediante la cual se pretendió desarrollar al libertad de cultos del artículo 19 de la Constitución Política, en verdad desarrolló muy poco en lo referido a la igualdad de cultos y ha tenido un impacto moderado.⁶

Por lo demás, el Congreso y el Gobierno poco o ningún interés han tenido por las libertades fundamentales.

DESARROLLO JURISPRUDENCIAL

Si bien cuando las leyes se han ocupado de las libertades lo han hecho para restringirlas, en el caso de la jurisprudencia la cuestión ha sido completamente diferente. La Corte Constitucional, con motivo de múltiples fallos de constitucionalidad, pero sobre todo, a partir de los fallos de revisión de tutelas, ha trazado una valiosa jurisprudencia en materia de las libertades fundamentales.



Un rápido recuento de algunas de las sentencias de la Corte, permite corroborar lo anterior. En la sentencia T-401 de 1992 se decidió proteger los derechos a la libertad, igualdad, a la dignidad humana, a la prescriptibilidad de las medidas de seguridad, de tres inimputables (enfermos mentales) que habían permanecido por espacio de 22, 26 y 30 años privados de su libertad.

En otro fallo, la Corte amparó el derecho a la libertad personal, de locomoción y residencia de una persona enferma, a quien luego de ser atendida en un centro hospitalario se le negaba su salida hasta tanto no cancelara la suma que adeudaba por concepto de la atención médica recibida. Según la Corte, la libertad de locomoción y residencia es fundamental para impedir la intervención indebida de autoridades estatales o de los particulares, quienes no pueden restringir o entorpecer la libre circulación dentro y fuera del país, ni imponer un lugar determinado para residir (T-487/92).

En la Sentencia T-230 de 1994 la Corte protegió a un grupo de trabajadores discriminados salarialmente así como en la programación de las horas extras, por ejercer la libertad de sindicalización.

En la T-624 de 1994, la Corte garantizó la libertad de elegir y participar en política, a un grupo de reclusos que había sido limitada mediante una circular de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la que se exclu-

ye la instalación de mesas de votación en los centros penitenciarios que no reunieran cierta cantidad de inscritos.

Así mismo, la Corte tutela el derecho a la libertad de expresión en su propia lengua, de una comunidad indígena, frente a una circular de la secretaría de Gobierno del Guainía que les impedía utilizar su propio idioma para comunicarse por radio teléfono (T-385/94). En otro fallo, se tuteló el derecho a la libertad de asociación de un usuario de un servicio público, a quien no se le atendía su reclamo por no estar afiliado a una asociación de usuarios (T-463/94).

En la T-178/94, la Corte amparó a un integrante de las fuerzas militares al impedir que la omisión de las autoridades en responder la solicitud de retiro de la carrera militar, continuara vulnerando sus derechos a la libertad personal, a escoger profesión u oficio, al libre desarrollo de su personalidad y el derecho de petición. A juicio de la Corte el Ejército no es el competente para determinar que una persona permanezca en las filas en contra de su voluntad hasta que se cumpla determinado tiempo, pues esta medida entraña limitaciones a los derechos fundamentales.

En síntesis y para terminar, de no ser por la jurisprudencia en materia de la tutela, la amplia declaración de derechos y libertades fundamentales no sería más que una linda pero inaplicable carta de derechos.

NOTAS

1. BOBBIO Norberto, Liberalismo y democracia. Fondo de Cultura Económica, 1989.
2. VALENCIA Villa Hernando. Cartas de Batalla.
3. VALENCIA Villa Op. Cit. pag.
4. CIFUENTES Muñoz Eduardo, Derechos Fundamentales e Interpretación Constitucional, en revista Foro No. 21 de septiembre de 1993, p. 19.
5. De no ser porque la Asamblea Nacional Constituyente dispuso en los artículos transitorios de la Constitución facultades extraordinarias al Gobierno, así como la integración de la Comisión Especial Legislativa, probablemente no existiese reglamentación legislativa al artículo 86, tal como ha sucedido con las acciones populares y de cumplimiento.
6. Incluso existe una investigación penal contra algunos congresistas y personal de secretaría del Congreso porque al parecer el texto aprobado por el órgano legislador fue distinto al enviado a la Corte Constitucional para su control previo de constitucionalidad.

LOS DESARROLLOS LEGISLATIVOS EN EDUCACION

Ramón Moncada Cardona
Programa de Educación Corporación Región

Nunca antes en el presente siglo, el país había asistido a una prolífica definición y aparición de desarrollos legislativos en tantos terrenos, como en el período transcurrido desde la adopción, en julio de 1991, de la Constitución Nacional.

El presente artículo omitirá la mención del número y la fecha precisa de una ley o decreto y solamente hará mención a los años, cuando sea necesariamente relevante, puesto que el interés propuesto es la mención y el análisis de los contenidos de los desarrollos legislativos en educación, más que el acopio técnico de números y fechas.

El carácter educativo de la constitución

Muchos colombianos comienzan a fatigarse de la mención permanente a la Constitución Nacional y las leyes. Sin embargo, esto es absolutamente necesario, inevitable y comprensible para el período de refundamentación política que estamos viviendo; al fin y al cabo, la norma se acuerda, se hace explícita, se



difunde, se mantiene presente y se opera y se regula con base en ella, sólo así se convierte en referente común y operativo de los ciudadanos.

La educación está fundamentalmente ligada a la cultura, o mejor aún, la educación es un dispositivo de la cultura para transmitirse, reproducirse, pero también para crearse y transformarse. Primero entonces, debemos hablar y reconocer el proyecto cultural y político de la Nación, y luego la educación como un sistema, que sinérgicamente con otros, hace posible ese Proyecto de Nación. Podríamos decir que la Constitución es el proyecto político y la educación constituye el proyecto pedagógico que hace posible ese proyecto político. Pero esta afirmación se refiere a la educación como concepto genérico y no al sistema educativo escolar al cual estamos acostumbrados a referirnos. La Constitución tiene entonces un carácter educativo, puesto que se trata de la incorporación, la adopción y respeto por un marco general en el cual se cimienta el proyecto político y cultural de la nación colombiana.

El carácter constitucional de la educación

Por su papel estratégico para la realización del Proyecto de Nación enunciado en la Constitución Política, resaltamos en el texto constitucional cuatro énfasis generales sobre la educación: el primero, ubica a la educación como derecho fundamental; el segundo, define a la educación como servicio público que cumple una función social; el tercero, fija la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia en relación con la educación; y el cuarto, determina la definición y aprobación de leyes que regulen el servicio y el sistema educativo y que por lo tanto, se constituyen en leyes de Estado aprobadas por el Congreso de la República, hecho que marca una profunda diferencia con el período anterior a la Constitución, en el cual las disposiciones educativas eran un asunto de períodos de gobierno y se emitían en la modalidad de decretos ministeriales.

Estos cuatro énfasis generales, además de otros artículos referidos o relacionados a asuntos educativos, demuestran el carácter relevante y constitucional de la educación

Los desarrollos legislativos en educación han estado fundamentalmente precisados en tres leyes: La Ley 30 aprobada en 1992, referida a la educación superior y que desarrolla el texto constitucional de la autonomía universitaria, la Ley 60 aprobada en 1993, que regula las competencias de las entidades territoriales y las transferencias de recursos, y la Ley 115 aprobada en 1994, conocida como Ley General de Educación y que se refiere fundamentalmente al subsistema escolar comprendido desde el preescolar hasta la enseñanza media. De cada una de estas leyes se han desprendido decretos reglamentarios sobre algunos de sus componentes; en este sentido, la Ley General de Educación ha sido particularmente abundante como veremos más adelante.





Ausencia de visión y acción sistémicas en educación

La aparición en años diferentes, 1992 y 1994, y sin ninguna conexión, de la Ley de Educación Superior y la Ley General de Educación, dejó ver de nuevo uno de los problemas de la educación en Colombia: la dificultad para concebir una visión y una acción sistémicas que podemos ver en tres niveles: el primero se refiere a reconocer, como lo dice el Plan Decenal Nacional de Educación, que “la educación por sí sola no genera el cambio...” Es decir, que la educación es un sistema que interactúa con otros, el cultural, el político y el económico; el segundo nivel de relación y articulación se refiere a la interacción del subsistema de educación escolar, con el subsistema referido a los ámbitos y procesos educativos no formales; y el tercer nivel de articulación se refiere al Subsistema educativo escolar: preescolar, básica primaria, básica secundaria, educación media y educación superior, y a la concepción de todos estos niveles como sistema y no como partes independientes, como quedó en las dos leyes que regulan la educación superior y la educación básica y media.

Aquí queda una fragilidad en los desarrollos legislativos y por lo tanto, continúa el reto de articulación y coherencia entre la educación superior, la media y la básica, además de la comprensión, en la que seguimos insistiendo, de la diferenciación entre educación y escolarización y que por lo tanto exige también de la articulación del subsistema educativo escolar con el llamado subsistema de educación no formal e informal.

Es lamentable que a las leyes en mención, no les haya precedido una Ley Orgánica sobre Educación, que desarrollara el precepto constitucional de la educación como servicio público que cumple una función social y como derecho fundamental y esencial, como ha sido objeto de debate en la Corte Constitucional. La Ley Orgánica hubiera sido una base consistente y coherente, para una visión y acción sistémicas en educación. Todavía puede avanzarse en este sentido, según lo propuesto en el Plan Nacional Decenal 1996-2005.

Algunos contenidos relevantes en los desarrollos legislativos

Proponemos que estos contenidos y énfasis sean leídos con una pregunta transversal: ¿Qué es lo que se quiere fundamentalmente cambiar, en dónde está el énfasis de la transformación?

Relación Proyecto de Nación y Educación

Insistimos en señalar como relevante, que los desarrollos legislativos no solamente han estado enmarcados en la administración, organización y prestación del servicio educativo,

sino también articulados al Proyecto de Nación. Se mantiene el énfasis por la relación entre Proyecto Político y cultural y Proyecto Educativo y pedagógico.

La consolidación de la democracia y de un Estado de derecho

La Ley de Educación Superior, la Ley General de Educación, el Plan Decenal de Educación y varios de los Decretos reglamentarios, enfatizan en el propósito de lograr que la educación sirva para el establecimiento de la democracia, el fomento de la participación ciudadana, la construcción de la convivencia pacífica y el respeto a los Derechos Humanos.

El desarrollo social, científico, tecnológico y económico

Los desarrollos legislativos, especialmente en lo referente a las finalidades de las leyes, decretos y planes, enfatizan en unos objetivos y contenidos para el desarrollo humano y social. Además, al sistema educativo se le han incrementado las exigencias para que contribuya al desarrollo científico, tecnológico y económico del país.

La conservación de la vida en el planeta

El interés por el medio ambiente aparece relevante para Colombia o, como lo expresara Huggen en la Revista alemana "Educación", se trata hoy de una de las necesidades en la educación universal. La relación sociedad-naturaleza está atravesada necesariamente por la relación entre la educación y el medio ambiente. Una expresión de esto la concretan las disposiciones conjuntas entre los Ministerios de Educación y del Medio Ambiente y de manera particular para el sector educativo escolar, la implementación de los Proyectos de Educación Ambiental.

Gestión y administración de las instituciones educativas

Las leyes y decretos ponen como un contenido novedosamente relevante el asunto de la gestión y la administración de las instituciones de educación, desde el Ministerio y las Secretarías Departamentales hasta las Secretarías Municipales y las instituciones escolares. En este sentido son dos los énfasis puestos: en primer lugar, el objetivo de lograr el mejoramiento y transformación de los procesos de gestión y administración para el cumplimiento de los planes y proyectos institucionales y la presentación de resultados, y en segundo lugar, incorporar el concepto de gestión y administración participativa, de administración colegiada que trasciende la práctica de las direcciones unipersonales.



Otro de los componentes de la gestión y la administración está referido a las competencias de las entidades territoriales en la administración del servicio educativo y en la gestión de los recursos económicos para el financiamiento de la educación. En este sentido, la ley 60 determina las competencias de cada una de las entidades territoriales y regula la transferencia de recursos, poniendo nuevos énfasis y responsabilidades en la participación de los municipios para la administración del servicio educativo en su territorio. Aspecto que ha fortalecido la gestión local de la educación, pero que ha descubierto igualmente varias dificultades, especialmente relacionadas con la financiación.

La planeación de los procesos educativos

Este ha sido otro de los énfasis y contenidos más relevantes en los desarrollos legislativos, de hecho, se parte de una orientación general de la Constitución Política que obliga la realización del Plan Nacional de Desarrollo y es por esta razón que se concibe y aprueba en 1992 la Ley 152, conocida como la Ley de los Planes de Desarrollo que fija un proceso y procedimientos para el análisis, aprobación y adopción de los planes territoriales de desarrollo, y crea los Consejos territoriales de planeación, de los cuales hacen parte constitutiva miembros del sector educativo, es decir, el sector comienza a involucrarse en asuntos de planeación territorial más allá de su propio ámbito particular, para participar y pensar el desarrollo territorial, distrital, municipal, departamental y nacional.

El Plan Decenal Nacional de Educación es otro de los escenarios más importantes de la planificación sectorial, por tratarse de un desarrollo legislativo que deviene de la Ley General que trasciende la planeación de períodos de gobierno para pensar el desarrollo de la educación a mediano y largo plazo, y que a su vez, exige la cohesión del Plan Nacional de Desarrollo y de los demás planes territoriales.

Los Planes Departamentales y Municipales de Educación, son otro de los espacios en los que se manifiesta el énfasis por la planeación de la educación, con la intencionalidad de fortalecer los sistemas locales de educación y articularlos a los planes de desarrollo de cada una de las entidades territoriales.

Y finalmente, los Proyectos Educativos Institucionales PEI, son la expresión más concreta de la planeación en el nivel institucional de cada centro educativo, fortaleciéndose así el desarrollo institucional.

¿Y la pedagogía qué?

Hemos hablado de contenidos en los desarrollos legislativos, especialmente referidos a los grandes énfasis y a algunos aspectos relacionados con la organización y administración del sistema educativo. Pero es necesario referirnos, para concluir,

a los énfasis o contenidos pedagógicos en los desarrollos legislativos, lamentando que muchas veces éstos no aparecen explícitos; la pedagogía no aparece de manera relevante como campo de sustentación de la educación y no se explicita que los procesos y resultados, no solamente dependen de la organización y administración del servicio educativo, sino también de los procesos pedagógicos en las instituciones y ámbitos escolares y no escolares. Pero veamos algunos de los contenidos pedagógicos que podemos apreciar o deducir de los desarrollos legislativos a partir de 1991.

La relación entre educación y comunidad, entre escuela y entorno se constituye en un referente pedagógico importante. La evaluación cualitativa es uno de los componentes fundamentales en la transformación de los procesos escolares definidos por la Ley General de Educación, los decretos y disposiciones reglamentarias. Los proyectos pedagógicos no solamente formulan interrogantes pedagógicos acerca del currículo y el tiempo escolar, sino que ofrecen un importante campo para la dinamización de los procesos educativos. La interdisciplinariedad y la transversalidad son dos importantes criterios y variables pedagógicas que han tenido también mención en estos desarrollos legislativos, que finalmente, se refieren de manera general al fortalecimiento de la experimentación y la innovación educativas.

Desarrollos legislativos y explosión de información y reflexión sobre educación

Los años transcurridos desde 1991, han estado marcados, además de los desarrollos legislativos, por un incremento en la publicación de documentos informativos y de reflexión sobre temas afines, desde la difusión de las leyes, planes, decretos y disposiciones, hasta la publicación de documentos sobre temas educativos. Bastaría por ejemplo hacer el ejercicio de inventariar todos los libros, artículos y revistas, que se han escrito y publicado sobre planificación educativa, Plan Decenal de Educación, Formación de maestros, el proyecto educativo institucional, la evaluación cualitativa, la educación ambiental, la educación en derechos humanos, el gobierno y la participación escolar y los proyectos pedagógicos.

Otro hecho lo constituye el número de eventos realizados en torno de este debate. La Agenda Educativa de Medellín, que solamente reporta algunos de ellos cada semestre, lleva ya un acumulado que supera los 300 en dos años y medio, entre cursos, talleres, foros, páneles, conferencias, seminarios y congresos. La Mesa de Educación de Medellín realizó para el Plan Decenal de Educación, un inventario de cerca de un centenar de eventos educativos entre julio de 1991 y junio de 1995.

Estamos asistiendo entonces a un momento de refundamentación legal y conceptual de la educación.

Quedan cuatro retos importantes: primero, la comprensión de una visión y una acción sistémicas en educación en los tres niveles explicados aquí.

Segundo, hacer que la norma escrita no sea referente vago, y guíe la acción, que la ley sea vista en la ejecución que obliga la vida cotidiana, y esta no es una labor solamente de legisladores y administradores sino que exige un compromiso de todos.

Tercero, articular las reflexiones de manera que tengan impacto real en la transformación de la educación, como referentes conceptuales o como propuestas de acción que permitan la demostración por la experimentación y la innovación

Y cuarto, seguir el debate público para que la visión de largo plazo en su planificación se imponga, para lo cual tenemos la responsabilidad de incorporar en los planes territoriales, los propósitos y los contenidos del Plan Decenal de Educación.

Entre el hecho y el dicho... EL PAPEL JUVENIL... EN ENTREDICHO

Humberto Arboleda Monsalve
Programa de Juventud Corporación Región.

Con la Constitución de 1991 los colombianos nos llenamos de expectativas y confiamos en que el nuevo marco legal abría posibilidades de renovación y que se avanzaría hacia la construcción de un nuevo país por las vías de la democracia participativa. Es un hecho que con la nueva Constitución, en sus artículos 45 y 103, se abren las posibilidades de reconocer a los jóvenes como sujetos de derecho y en esta perspectiva se avanza en la formulación de políticas y programas locales y nacionales de juventud, que se centran en la promoción de la participación formal juvenil y en el desarrollo de institucionalidad pública sobre juventud, en aspectos que tienen que ver con el desarrollo personal y la formación integral de los jóvenes, el ejercicio de la ciudadanía, el acceso a bienes y servicios, las oportunidades en el campo laboral y las posibilidades de avance en temas como los de servicio social alternativo al servicio militar obligatorio y las perspectivas de una política pública de juventud, que si bien están formu-



lados en el último documento CONPES de juventud¹, no se avanza lo suficiente en su desarrollo, sobre todo por que lo que se ha intentado hacer tiende más a la necesidad de atender población vulnerable o de “emergencias” de índole social, que al fortalecimiento de una política integral, participativa y descentralizada que garantice lo estipulado en la Constitución para este sector de la población su “participación activa... en los organismos públicos y privados que tengan a cargo (su) protección, educación y progreso”² y, por esta, su reconocimiento como actores sociales y políticos acorde a la peculiaridad de sus expectativas y formas de expresión.

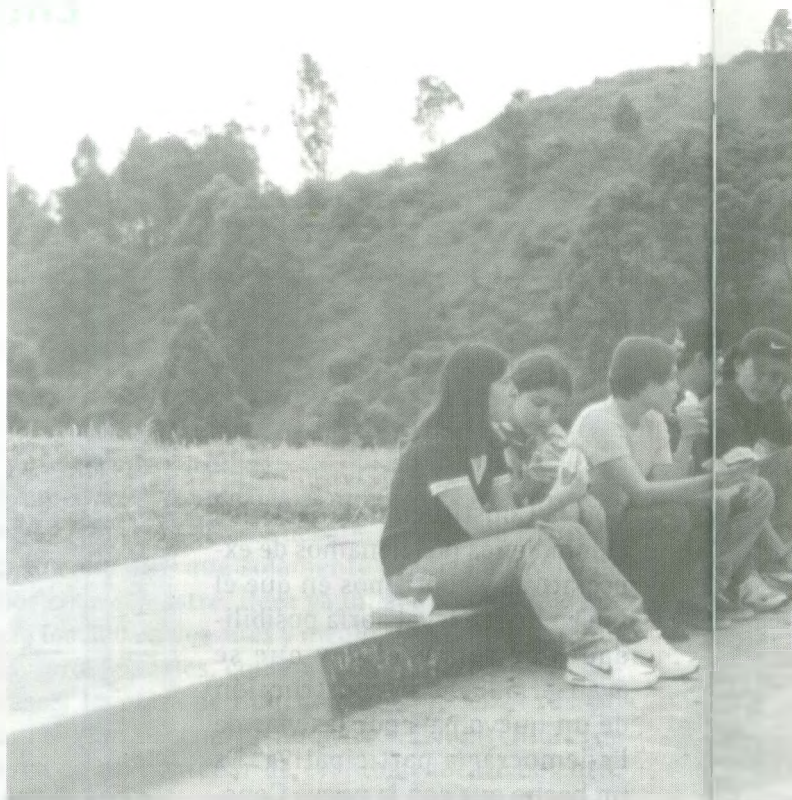
“Juventud en crisis”:

De las políticas locales al desarrollo legislativo sobre juventud.

Ese amplio sector de la juventud que ha engrosado las listas de víctimas y victimarios en nuestras guerras, provocó la reacción, a fines de los 80 y principios de los 90, de algunos actores y sectores sociales y políticos, que por muchas vías trataron de “enderezar” o poner remedio a la “crisis por la que atravesaba la juventud colombiana”. En esa coyuntura era preciso producir cambios en el orden institucional y social, lo cuales debían quedar plasmados en un nuevo ordenamiento jurídico y político y mucho mejor si la iniciativa provenía de los jóvenes. Efectivamente, bajo el mito de una “renovación de la conciencia social” encarnada en la juventud, se

acoge el lema “Convocatoria de los jóvenes a la Asamblea Nacional Constituyente” que entregó como producto la Constitución de 1991. Inmediatamente se empezaron a formalizar modelos de intervención y desarrollo institucional para una población juvenil “vulnerable” (Seminario Jóvenes y Constitución en 1991 y documento CONPES de juventud en 1992), empieza así a labrar el camino para el reconocimiento de los jóvenes como actores de derecho, pero bajo el estrecho marco del ordenamiento institucional. Aunque fueron muchos los que lideraron estas iniciativas, el déficit en atención y promoción del desarrollo de la juventud sigue siendo bastante generalizado.

Podemos afirmar que el arranque de los programas y políticas locales de juventud en nuestro país, obedeció más a un “plan de



emergencia” que al acumulado de preocupaciones sectoriales en torno a esa franja de la población. Los procesos desatados a partir de la “crisis” de los ochenta y noventa, aunque han venido perfilando dinámicas juveniles y propuestas educativas y promocionales novedosas, también han afinado las fórmulas de legitimación y transfusión entre las vieja y nueva clase política de corte tradicional. Mientras de un lado, se habla sobre la virtud de la noción de políticas públicas como condición de una verdadera participación de los jóvenes en la formulación, ejecución y control de las políticas de juventud; del otro, la institucionalidad estatal diseña lineamientos que desconocen las necesidades y expecta-



tivas de los juveniles, sus aportes y propuestas y los de las organizaciones sociales que trabajan por su desarrollo.

Si bien el documento CONPES de juventud de 1992 recoge el desalentador diagnóstico publicado en 1985 por Rodrigo Parra Sandoval³ y parafrasea sus recomendaciones, lo que hace el Estado, acompañado de algunas instituciones sociales y organizaciones comunitarias, es emprender una amplia intervención entre la juventud "vulnerable", perteneciente a los sectores populares, en un esfuerzo por cooptar esas energías, pero muchas veces desconociendo las dinámicas en que ellas surgían. Lo que se disparó en ese proceso de "in-

entonces ignorados por la institucionalidad pública y privada; y en el afán por construir y proponer soluciones, coparon de procesos y expectativas a las comunidades, en un exceso tal que nutren la apatía de muchos jóvenes que ven en sus ofertas de ciudadanía falsas promesas, promoviendo el desencanto y la conformación de ghettos que aprovechan los recursos externos para su sostenimiento. Además, las propuestas formuladas para desarrollar políticas de juventud acordes a las particularidades de nuestra época, no logran materializarse en una voluntad común de las dirigencias política y empresarial, lo cual es fundamental en la perspectiva de lo-

versión social", más que soluciones estructurales e integrales, fue la emergencia de nuevas prácticas de cooptación y administración de clientelas en sectores hasta

grar una inserción digna de la juventud a la sociedad.

De otro lado, lo que se inició en programas tales como el de Casas Juveniles o de capacitación en aspectos como la convivencia, la autoestima, la organización entre otros, en un enfoque asistencial que tendía a paliar la gravedad del conflicto, sentó las bases para erigir una institucionalidad estatal sobre juventud que, en el esfuerzo por legitimarse socialmente, esgrime las estrategias promocionales de la representación juvenil, de la consulta y de la planeación participativa, sin los recursos suficientes y sin la voluntad ni capacidad para desarrollar políticas acordes a las expectativas de la juventud.

El proceso de construcción del Proyecto de Ley de Juventud que viene gestándose desde 1994 como una experiencia de participación juvenil, nos muestra claramente dos aspectos que hemos venido enunciando en este escrito: de un lado, el afán de las instituciones públicas y privadas por legitimarse ante la juventud por la vía de la promoción de la participación; del otro, la facilidad con que el desencanto anida en los procesos juveniles cuando no se tiene precaución en la generación de expectativas. Efectivamente, es lamentable que el producto de un proceso de consulta, que recoge los aspectos necesarios a un desarrollo integral de la juventud y a su participación en las decisiones que lo afectan, naufrague en rebatiñas de índole *político*⁴ entre miembros del Ejecutivo y del Legisla-



tivo, sobre todo porque lo que se están jugando, la reducción de estas a las formas convencionales de institucionalidad y participación política, más que la valoración de las expectativas y necesidades de la juventud y el reconocimiento de sus formas particulares de expresión y participación. En esta perspectiva, la Ley de Juventud puede terminar siendo un colchón de renovación de la vieja clase dirigente sino asumimos seriamente, con estrategias educativas, los diversos procesos de organización juvenil y los de representación formal que se vienen regando por todo el país y sino generamos espacios y mecanismos para hacer veeduría a la implementación de políticas y a la inversión estatal en juventud.

Algunas perspectivas

Para lograr una efectiva inserción social de los jóvenes a la luz de lo previsto en la Constitución de 1991, es necesario avanzar en las formas de comprender y enfrentar institucional y socialmente los mundos juveniles, cuidándonos de dos excesos, por los que generalmente se han venido agotando los esfuerzos: uno, el de formalización de los mundos juveniles; y dos, el juvenilismo. Por el primero, se cae

en el refinamiento de las prácticas clientelistas y en la consecuente profundización del escepticismo juvenil a las propuestas de desarrollo y convivencia social. Por el segundo, se ha caído en la magnificación de prácticas y expresiones juveniles de todo orden y en un asistencialismo refundido en propuestas promocionales y preventivas. El joven se ha posicionado más como objeto que como sujeto y su ausencia en los grandes escenarios de la vida social es cada vez más palpable.

De otro lado, la profundización del conocimiento de la juventud y en la formulación de modelos de acción para el trabajo con jóvenes dan cuenta que estamos preparados, en lo académico y en lo práctico, para enfrentar los retos que demanda un desarrollo juvenil acorde, tanto a las dinámicas de época, como a las expectativas y necesidades de las nuevas generaciones. Una de las falencias fuertes en esta aparición en escena de los jóvenes de hoy, es su escasa iniciativa en los diferentes procesos que buscan su posicionamiento como actores sociales y políticos, lo cual se evidencia en su escepticismo, en su extendido abstencionismo y en la imagen que reflejan ante la sociedad y la falta de compromi-

**se ha caído en la magnificación
de prácticas y expresiones juveniles
de todo orden y en un asistencialismo
refundido en propuestas
promocionales y preventivas**

sos con la vida. Ya dijimos que no encontramos en la convocatoria a la Constituyente una movilización de la juventud, sino más bien una estrategia política de la clase dirigente tradicional publicitada por su relevo generacional. Entre quienes abanderan hoy propuestas juveniles, sean culturales, medioambientales, comunitarias o políticas, vemos una escasa minoría que tiene más posibilidades de interlocución entre el mundo adulto, que eco entre los mundos juveniles, lo cual es palpable en la ausencia de un movimiento juvenil con capacidad de movilizarse en torno a intereses comunes a su generación.

Las perspectivas, según el anterior panorama, deben orientarse por el desarrollo de propuestas que permitan:

- La promoción de la ciudadanía entre los jóvenes entendida desde las esferas comunicacional, cultural, ambiental y educativa, en la que podrían confluir los principios constitucionales con las expresiones propias de los mundos juveniles, comprendidos entre estos sus formas peculiares de organización. En esta perspectiva, los procesos de formación y capacitación de los jóvenes, más que reproducir prác-

ticas y principios, deben apuntar a una potenciación de la capacidad de invención, propositiva y comprometida con las perspectivas que desate.

- La formulación y puesta en marcha de políticas de juventud en las que el protagonista de su desarrollo sean los jóvenes, el Estado y la sociedad cumplirían el papel de facilitadores. Para ello es necesario el desarrollo de una institucionalidad que garantice la participación plena de los jóvenes sin entorpecer la legitimación de su protagonismo.

- La promoción entre distintas esferas de la discusión sobre temas como el de políticas locales de juventud, objeción de conciencia al servicio militar obligatorio y servicio social alternativo, perspectiva de género, Código del menor y políticas de inserción social de los jóvenes a las dinámicas sociales, entre otras.

- La racionalización de las políticas y la inversión acorde al conocimiento que sobre problemáticas y caracterización de la juventud se ha acumulado durante estos últimos años de diagnósticos y ensayos.

- Elevar el perfil y posicionamiento de la Oficina Municipal de Juventud y del Consejo Muni-

cipal de Juventud, aprovechando la discusión sobre la Reforma del Acuerdo 007 de 1994, que los crea. Aquí es menester involucrar y comprometer a los diversos sectores sociales, políticos y empresariales con el desarrollo de políticas locales de juventud acordes a las dinámicas, necesidades y expectativas de la juventud de hoy. También, en esta vía, es menester formular propuestas que se articulen a los macroproyectos del Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana.

- Por último, una juventud propositiva y comprometida con su presente y futuro (que son los de la sociedad), que tome conciencia de que no es a través del reclamo lastimero que se legitiman actores sociales y que su apatía ha contribuido fuertemente a su condición de marginalidad.

NOTAS

1. Política de Juventud. Documento CON-PES 2794 Mineducación -DNP-UDS. Santafé de Bogotá, D.C., junio 28 de 1995.
2. Constitución Política de 1991, Artículo 45.
3. Parra Sandoval, Rodrigo. La juventud colombiana, ausencia de futuro.
4. Es decir, en la negociación de favores entre sectores partidistas o en la búsqueda de fórmulas para copar los espacios de participación juvenil que puedan resultar del desarrollo de la Ley.



"Este Medellín, con sus pueblos comarcanos, con sus nexos de comercio y de familia en todo el departamento y fuera de él, habrá de resultar con algo bueno y significativo"

Tomás Carrasquilla (1919)

CORPORACION
REGION

CALLE 55 41-10
TEL: (57-4) 216 68 22
FAX: (57-4) 239 55 44
C.E.: coregion@epm.net.co
A.A. 67146 MEDELLÍN - COLOMBIA