REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - Nº 700 Bogotá, D. C., martes, 28 de septiembre de 2010 EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co; JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 12 DE 2010 SENADO

por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., 24 de septiembre de 2010

Honorable Senador

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente Comisión Primera del Senado de la República

Ciudad.

En cumplimiento del honroso encargo que la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República me ha encomendado, me permito, de la manera más respetuosa, rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2010 Senado, *por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia*, en los siguientes términos:

1. **Trámite del Proyecto de Acto Legislativo**

El proyecto de acto legislativo en estudio fue presentado por un número significativo de Senadores y Senadoras de todas las bancadas y es producto de un acuerdo entre representantes de todas las fuerzas políticas que tienen expresión en el Congreso de la República. Suscriben el mencionado proyecto los honorables Senadores y Senadoras: Armando Benedetti Villaneda, Eduardo Enríquez Maya, Juan Francisco Lozano, Hernán Andrade Serrano, Juan Fernando Cristo, Roberto Gerléin Echeverría, Juan Manuel Galán, Juan Manuel Corzo Román, Jesús Ignacio García Valencia, Alexandra Moreno Piraquive, Jorge Eliécer Guevara, Jorge Eduardo Londoño, Luis Fernando Velasco, Dilian Francisca Toro, Roy Leonardo Barreras, Carlos Ferro Solanilla, Camilo Sánchez Ortega, Mauricio Ospina Gómez, Gloria Inés Ramírez, Camilo Ernesto Romero, Iván Moreno Díaz, Juan Carlos Rizzetto Luces, Hemel Hurtado Angulo, Carlos Enrique Soto Jaramillo, Karime Mota y Morad y Juan Carlos Vélez Uribe.

El día 14 de septiembre de los corrientes, se dio primer debate al proyecto de acto legislativo en comento, siendo aprobado por unanimidad con el pliego de modificaciones presentado en dicha ponencia.

2. **El contenido del proyecto**

El Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2010 Senado, *por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia*, pretende implementar la educación como un derecho fundamental; que la política de educación sea estatal; que se constitucionalice el conocimiento y la preservación de los diversos idiomas y lenguas de los grupos étnicos de Colombia; que el sistema educativo formal tenga un preescolar de tres niveles; que se instaure la gratuidad en la educación, por lo menos en los ciclos de preescolar, básica primaria y secundaria; así como hacer que, por mandato constitucional, las políticas educativas estén encaminadas a garantizar la calidad y la formación docente.

La propuesta, además, ordena la implementación de las tecnologías de la información y la comunicación en el proceso de enseñanza aprendizaje, reforma que resulta necesaria en un mundo con los alcances tecnológicos que tiene la sociedad de la información en la que vivimos, así como la obligatoriedad de profundizar la formación ciudadana y el conocimiento de la historia de Colombia en nuestro sistema educativo.

Dichas modificaciones se explican a continuación:

2.1 **La fundamentabilidad del derecho**

La educación es un derecho radical, como se deduce del hecho de ser constituyente de libertades y determinante para el desarrollo de otros derechos. De allí que este proyecto de Acto Legislativo bus-

que garantizar que la educación sea una política de Estado, que comprenda, además del componente de cobertura, que ha caracterizado la política educativa de los últimos gobiernos, el incremento y la generalización de la calidad en los servicios educativos, así como la gratuidad en las instituciones públicas que presten este servicio por lo menos en la educación preescolar, primaria y secundaria, como se verá más adelante.

La Unesco afirma que "La educación es un derecho humano fundamental, esencial para poder ejercitar todos los demás derechos. La educación promueve la libertad y la autonomía personal y genera importantes beneficios para el desarrollo. Sin embargo, millones de niños y adultos siguen privados de oportunidades educativas, en muchos casos ***a causa de la pobreza***".

"Los instrumentos normativos de las Naciones Unidas y la Unesco estipulan las obligaciones jurídicas internacionales del derecho a la educación. Estos instrumentos promueven y desarrollan el derecho de cada persona a disfrutar del acceso a la educación de calidad, sin discriminación ni exclusión. Estos instrumentos constituyen un testimonio de la gran importancia que los Estados Miembros y la comunidad internacional le asignan a la acción normativa con miras a hacer realidad el derecho a la educación. Corresponde a los gobiernos el cumplimiento de las obligaciones, tanto de índole jurídica como política, relativas al suministro de educación de calidad para todos y la aplicación y supervisión más eficaces de las estrategias educativas".

"La educación es un instrumento poderoso que permite a los niños y adultos que se encuentran social y económicamente marginados salir de la pobreza por su propio esfuerzo y participar plenamente en la vida de la comunidad". (Subrayas fuera de texto).

Resalta el hecho que se considere la educación como un dinamizador de la lucha contra la pobreza y para la participación inclusive del individuo en la sociedad, dado que estos dos factores son determinantes en la construcción de país, así como en la posibilidad de desarrollo del mismo, de ello da cuenta la exposición de motivos del proyecto original.

Asimismo, sobresale que con la implementación de esta reforma el derecho a la educación encontrará sus raíces en la Constitución Política de Colombia, colocándolo dentro del catálogo de los derechos fundamentales de la Carta Magna, lo que obliga, en el marco de un Estado Social de Derecho, a darle más fuerza a la implementación de la obligatoriedad de este derecho en la política educativa, en las condiciones que aquí se exponen.

Además, la necesidad de esta reforma constitucional encuentra sentido al tener en cuenta que el derecho a la educación es reconocido como tal en diversos tratados internacionales ratificados por Colombia, lo que, en cumplimiento del bloque de constitucionalidad, afianza aún más el reconocimiento taxativo de la fundamentabilidad de este derecho a través del acto legislativo en comento, que lo hace de especial protección y de obligatorio desarrollo por parte del Estado.

Así las cosas, se hace necesario explicar por qué la educación es y debe ser un derecho fundamental con tratamiento y desarrollo especiales, merecedor de la atención y esfuerzo de todo el Estado en general y sobre todo, la específica atención de los componentes de gratuidad, accesibilidad, calidad, asequibilidad y permanencia, entre otros principios indispensables para el desarrollo de la educación.

Finalmente, la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo, indica que desde el año de 1992 mediante Sentencia T-002 la Corte Constitucional dejó establecido la fundamentabilidad del derecho a la educación, tendencia reafirmada en las Providencias T-050 de 1999; T-1740 de 2000; T-108 de 2001, T-356 de 2001, entre muchas otras, citando especialmente la Sentencia T-543 de 1997, de la Corte Constitucional que a renglón seguido consigna lo siguiente:

"Desde el preámbulo enunciado en nuestra Carta Fundamental, el Constituyente de 1991 destacó el valor esencial de la educación al consagrar como elementos que caracterizan el Estado Social de Derecho, la igualdad y el 'conocimiento', cuyos bienes afianzan y consolidan la estructura de un marco jurídico tendiente a garantizar la existencia de un orden político, económico y social justo, en aras de la prevalencia del interés general sobre el de los particulares. (Artículo 1º C. P.).

"De ahí que dentro del contexto constitucional, la educación participa de la naturaleza de derecho fundamental propio de la esencia del hombre y de su dignidad humana, amparado no solamente por la Constitución Política de Colombia sino también por los Tratados Internacionales".

2.2 **La educación como política de Estado**

Al establecer en la Constitución la educación como política de Estado, se establecen en el plano de la estructura de Colombia, los principios que rigen el núcleo esencial de este derecho. En consecuencia, la educación en adelante no deberá depender de quienes detenten la autoridad temporaria en la conducción, administración y gestión del Estado, sino que hará parte de su esquema institucional y de suyo, la garantía del derecho a la educación trascenderá el gobierno de turno.

Entonces la política de educación obedecerá a los más altos intereses de Colombia, en concordancia con los fines que establece la Constitución y la ley y tendrán una aplicación que obedecerá a un criterio más estable, en el entendido que un Gobierno Democrático jamás postergará el derecho de los colombianos a la educación y al saber, pero, además, permitirá avanzar hacia una transformación de las visiones cortoplacistas en el ejercicio de la política educativa.

Blindar a este derecho, convirtiéndolo en política estatal, permite que las políticas públicas y los planes de desarrollo se tracen con una proyección de más largo plazo y necesariamente, con una expectativa de continuidad para el desarrollo del Sistema Educativo Colombiano, luego de las evaluaciones y replanteamientos que ameriten los programas e

iniciativas gubernamentales en esta materia, pero siempre manteniendo la garantía del núcleo esencial del derecho a la educación en Colombia.

2.3 **El conocimiento y la preservación de los diversos idiomas y lenguas de los grupos étnicos de Colombia**

Nos encontramos ante la posible desaparición inadmisible de idiomas originarios. En Colombia existen 67 lenguas nativas, de las cuales más de la mitad tienen menos de 1.000 hablantes, es decir, podrían desaparecer en este siglo; según la ONU somos el cuarto país en Latinoamérica con 24 lenguas de grupos étnicos en peligro de extinguirse.

Estas cifras son preocupantes, por lo que la reforma constitucional busca que el sistema educativo, especialmente en la etnoeducación, enfatice y ponga en práctica la enseñanza y conocimientos básicos de estas lenguas, consecuentemente con la importancia de ellas en nuestra milenaria historia y en nuestro patrimonio cultual. Estas lenguas son todo un universo de conocimiento y cultura, mereciendo toda nuestra atención y protección. Además, incluir este tema en el Sistema Educativo Colombiano, es concordante con el cumplimiento de derechos constitucionales fundamentales como la igualdad, el derecho a la no discriminación, al uso de las lenguas nativas.

Si queremos una educación con calidad, que forme hombres y mujeres respetuosos de los derechos humanos, debemos empezar por inculcar el estudio, el respeto y el conocimiento básico de las lenguas nativas, que son parte de nuestra cultura y que con la práctica y rescate de la desaparición hacemos un homenaje a nuestras comunidades indígenas, víctimas en tantas ocasiones y en otras más olvidadas y relegadas por lo que denominamos civilización.

Finalmente, al incluir el conocimiento y la preservación de los diversos idiomas y lenguas de los grupos étnicos de Colombia en el sistema educativo, contribuimos a la protección de las mismas y estamos dando la posibilidad de pluralizar el conocimiento en las aulas de clase, enseñando en la práctica la diversidad, el respeto por el otro y la tolerancia, aportando al Estado una medida necesaria para la difusión de la realidad y el valor de la diversidad lingüística y cultural de la Nación.

2.4 **La ampliación del preescolar de uno a tres años**

Los primera infancia es fundamental para el desarrollo físico y mental del ser humano, está demostrado que los primeros cinco años de la niñez, así como es la etapa de descubrimientos y en la que los padres se encuentran más sorprendidos por el aprendizaje de sus hijos, también es la etapa en la que se desarrolla la inteligencia, motricidad y en general el fortalecimiento de todo el crecimiento integral de los niños. Además se ha comprobado biológicamente el hecho que en esta etapa el cerebro adquiere y aprende de forma más ágil el conocimiento que se les suministra; en este período los niños son completamente sensibles al desarrollo de destrezas básicas.

En consecuencia, es definitiva la importancia de fortalecer el proceso de enseñanza-aprendizaje en la población menor de cinco años, ya que hoy el sistema educativo no incluye a la primera infancia en el ámbito educativo oficial, máxime cuando en la mayoría de los casos la formación que está recibiendo el niño en el nivel preescolar es de baja calidad, lo que ha hecho que cada vez sean más los niños y niñas con deficiencias motrices y una mayor distorsión en lo relacionado con las relaciones interpersonales, tanto en lo familiar como en lo social.

La señora Ministra de Educación al respecto ha dicho que "…la edad más importante de formación de un ser humano es de los 0 a los 5 años: en ese lapso desarrolla su capacidad cognitiva, su capacidad afectiva, su capacidad de relacionamiento social y su desarrollo motriz. Para que ese niño de 0 a 5 años se pueda desarrollar integralmente ¿qué necesita? Cuatro cosas: nutrición, educación, salud y acompañamiento. Lo que no se hace con este niño en esa edad, difícilmente se va a recuperar a lo largo de su proceso formativo y es ahí donde se empiezan a generar grandes diferencias que después se ven reflejadas en problemas de calidad. Por eso, vamos a aumentar la cobertura de atención a los niños en la primera infancia. Hoy, hay más de un millón de niños de poblaciones vulnerables a los cuales no hemos llegado y eso incide de manera dramática en la calidad".

El dedicar un mayor tiempo a la formación de la primera infancia redundará en el desarrollo humano del niño o la niña, así como el mejoramiento de la calidad educativa, por lo que este proyecto de acto legislativo insiste en la implementación de un plan educativo en el que se forme al infante durante tres años, que tengan como énfasis el desarrollo psicosocial, así como el desarrollo de sus destrezas para que logre desempeñar naturalmente cualquier actividad que se le presente.

La exposición de motivos original nos dice que brindar una educación preescolar de tres años se basa en principios científicos, que deben tener en cuenta el desarrollo cognitivo y socioafectivo del ser humano, así como su socialización, por lo que es recomendable establecer estos tres niveles que en la práctica se vienen desarrollando en el sector privado. Además la motivación intelectual en la edad preescolar puede aumentar las capacidades de los niños para su desarrollo educativo posterior.

Investigaciones sobre la biología del aprendizaje han demostrado que si "bien el cerebro es plástico y la educación un proceso que continúa durante toda la vida, existen momentos en que éste se encuentra en mejores condiciones para aprender y es durante los primeros años, es decir, la etapa preescolar, en la que el cerebro es como una ventana de oportunidades por lo que el entorno social y cultural, así como la adecuada estimulación, brindadas por especialistas en las áreas cognitivas y socioemocionales resultan de gran importancia y es en este periodo que los niños son especialmente sensibles al desarrollo de destrezas básicas". (Schiappa Pietra, 2008).

Asimismo, "en los últimos años, se han dado programas de alta calidad educativa y se sabe que por cada dólar invertido en la educación preescolar, se ahorra más de 7 dólares por concepto de seguridad y bienestar social, al cabo de 27 años. Además los avances en el plano de los neurociencias confirman la evidencia del impacto de los programas de estimulación temprana sobre el desarrollo neuronal y por lo mismo, la importancia de la educación preescolar (Unicef 2000, Ministerio de Educación 2001). Es justamente durante los 5 primeros años de vida, en la que el cerebro es como una ventana de oportunidades por lo que el entorno social y cultural así como la adecuada estimulación resultan de gran importancia y es en estos períodos en la que los niños son sensibles a destrezas básicas y experiencias de socialización". (Schiappa Pietra, 2008).

El Sistema Educativo Colombiano debe acompañar el desarrollo de estas primeras etapas del infante, por lo que se hace necesaria la presente reforma constitucional, máxime si tenemos en cuenta que de los 987.565 niños y niñas que se matricularon en primero de primaria en el año 2009, solo 109.770 iniciaron su tránsito por el sistema escolar en el año 2006, lo que quiere decir que, cuando menos, 887.795 niños y niñas no tuvieron la oportunidad de cursar prejardín, aproximadamente el 89% de esta población, como se deduce de la siguiente tabla.

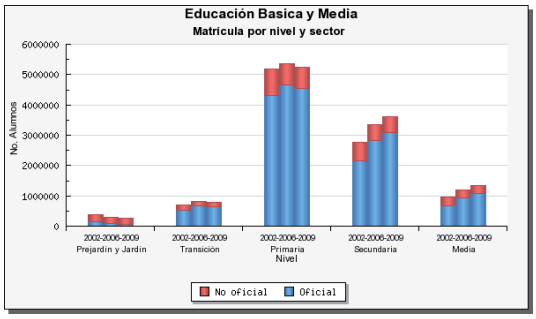
Matrícula por grado								
Educación Básica y Media								
Grado	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Prejardín	135385	105332	120437	112280	109770	113996	109481	100752
Jardín i	247359	172449	183692	158763	171442	165533	167298	151410
Transición	686890	798259	779790	834925	815243	778037	800138	767977
Primero	1372479	1257089	1261862	1206551	1181555	1094135	1073079	987565
Fuente: Matrícula certificada por las Secretarías de Educación (2002).								
MEN-Sistema Nacional de Información de Educación Básica (SINEB) [2003-2009].								

Cuando vemos la matrícula que en estos grados tiene Colombia, encontramos que el sector oficial ha reducido su participación en los años de pre jardín y jardín de 156.411 niños y niñas matriculados en el año 2002 a 47.545 en el 2009, es decir, que el sistema educativo ha venido decreciendo en cerca del 75% la atención a la primera infancia, lo cual no sucede en la educación no oficial, que decrece en cerca de un 10%, como se puede ver en el siguiente cuadro.

Matrícula por grado educación preescolar

	Prejardín y jardín		Transición	
Año	**Oficial**	**No oficial**	**Oficial**	**No oficial**
2002	156.411	226.333	511.462	175.428
2003	74.840	202.941	613.964	185.923
2004	78.733	225.396	628.805	152.755
2005	52.721	218.322	692.013	150.389
2006	73.054	208.158	674.463	150.051
2007	62.897	216.632	640.670	147.142
2008	67.664	209.115	661.789	151.000
2009	47.545	204.617	630.832	147.565
Fuente: Matrícula certificada por las Secretarías de Educación (2002). MEN-Sistema Nacional de Información de Educación Básica (SINEB) [2003-2009]				

Estos datos indican una tendencia a la falta de atención integral por parte del sistema educativo de la primera infancia, que se puede explicar en parte a que estos grados no están integrados a la educación formal y a que este tipo de educación se está ofreciendo en el sector privado, para el que los costos son un elemento fundamental para el ingreso. Lo que contrasta con el hecho que en transición, único grado reconocido en la educación formal, si ha aumentado la participación en el sector oficial de 511.462 en el año 2002 a 630.832 en el 2009, aunque haya disminuido en el sector no oficial de 175.428 a 147.565 respectivamente.



Así se encuentra en el Documento número 8 del Plan Sectorial de la Revolución Educativa que dice: "Como lo evidenció la consulta del Plan Decenal la educación inicial para los niños menores de 5 años se ha convertido en un imperativo debido a las múltiples evidencias de la importancia de desarrollar competencias en este periodo de la vida, particularmente propicio para potenciar sus capacidades cognitivas, comunicativas y sociales. El desarrollo educativo en esta etapa redunda en mejores desempeños en las fases posteriores de la educación, en una disminución del fracaso escolar y, en consecuencia, en una reducción de la deserción".

Ofrecer educación inicial es especialmente importante para los niños más vulnerables, siendo necesario compensar las condiciones de pobreza de sus hogares. De acuerdo con las cifras del Censo 2005, en el país hay 4,3 millones de niños y niñas menores de 5 años. La Encuesta de Calidad de Vida de 2003 muestra que de ellos, el 70% no recibe ningún tipo de atención relacionada con cuidado, protección y educación, de los cuales más de tres cuartas partes pertenecen a familias de escasos recursos (niveles 1 a 2 del Sisbén).

Recientemente Fabio Jurado Valencia ha publicado en el especial de la Revista *Semana*, Colombia 200 años de identidad Tomo V, que "El preescolar debe ser un ciclo con sus especificidades (sus espacios, recursos y pedagogías propias) y lo deseable es que esté constituido por tres grados… para aminorar la distancia respecto a la educación privada en Colombia y hacer realidad así el principio de la equidad que invoca la Unesco y que invocan demagógicamente todos los gobiernos".

Con esta reforma que contiene la gratuidad y la implementación progresiva de la educación preescolar, de manera que en el año 2016 se ofrezcan plenamente tres años en el sistema educativo formal colombiano, contribuye a mejorar la calidad educativa, a garantizar mejores condiciones para el acce-

so a la educación, a coadyuvar a la atención y protección de nuestra niñez y lo que es más importante al desarrollo humano de nuestra infancia.

2.5 **La gratuidad en la educación**

En materia de gratuidad, la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2010 Senado, recuerda que en nuestro país ya existen varias experiencias de implementación de la misma en la educación, destacando los casos de Bogotá, D. C., Pereira, Medellín, Bucaramanga y Manizales, asumiendo que esta situación está colocando "en abierta desigualdad a los ciudadanos de los municipios restantes, especialmente de los niños y niñas, que no tienen la posibilidad de disfrutar de la protección de su derecho fundamental a la educación".

La exposición de motivos del proyecto de acto legislativo original, relaciona el problema de la gratuidad, en el marco de los deberes internacionales que ha asumido el Estado colombiano, para asegurar a todas las personas el acceso y la permanencia en los procesos educativos, citando al doctor Rodrigo Uprimny, para quien "el derecho a la gratuidad de la educación se sitúa como una obligación suplementaria de la obligación de accesibilidad, ya que busca garantizar que no existan obstáculos económicos en el acceso y permanencia de las personas en los procesos educativos. En este sentido, el derecho internacional reconoce la obligación del Estado de garantizar el derecho a la accesibilidad a la educación, para lo que debe asegurar su gratuidad. Así se encuentra establecido en "las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, especialmente a través de las Observaciones números 11 y 13, y en los Informes de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, los cuales constituyen la doctrina internacional autorizada en el tema". El doctor Uprimny expresa, además, que el Pacto Interamericano de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, que se encuentra en vigencia desde el 3 de enero de 1976, en su artículo 13, numeral 2, establece lo siguiente:

"2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y ***asequible a todos gratuitamente***;

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y ***en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita***;

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y ***en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita***".

En consecuencia, el Congreso de la República, al implementar la gratuidad, estaría entonces removiendo uno de los principales obstáculos para el acceso a la educación, cual es, cuando menos, la exención de los costos de la matrícula y de los derechos académicos, perspectiva que debe avanzar hacia la consolidación de subsidios de los costos indirectos de la educación, tales como nutrición, uniformes, libros y transporte, como viene sucediendo en la ciudad de Bogotá, D. C.

La implementación de la gratuidad universal en la educación preescolar, básica y media, coadyuvará a superar la insuficiencia de ingreso de los hogares, así como mejorar la situación de los niños y adolescentes de estratos pobres, para quienes factor económico es el mayor problema para retrasarse o retirarse del sistema escolar.

En efecto, en el documento "Deserción escolar: Un problema urgente que hay que abordar", se expresa cómo los adolescentes del 25% de hogares urbanos de menores ingresos presentan tasas de abandono escolar que, en promedio, triplican la de los jóvenes del 25% de hogares de ingresos más altos. Las desigualdades entre estratos socioeconómicos extremos son mayores en el medio urbano que en el rural; mucho más elevadas cuando se refieren al abandono temprano de la escuela y, por regla general, más altas en los países de la región que han avanzado en mayor medida hacia la universalización del acceso a la educación primaria y secundaria. Asimismo, para la doctora Marcela Gajardo, autora del documento, "resulta preocupante el hecho de que en las zonas urbanas**…** más de la mitad del total de niños que desertan de la escuela sin terminar el ciclo primario pertenezcan a los hogares de menores ingresos. Más aún el 60% o más de los niños que se retiran en el transcurso de la primaria se concentra en el 25% de hogares más pobres".

Los investigadores Ernesto Espíndola y Arturo León, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, han dicho que "Los programas sociales destinados a reducir el abandono escolar temprano debieran ocupar un lugar prioritario en las agendas de los gobiernos de la región. Los esfuerzos destinados a elevar los índices de retención en la primaria, junto con el mejoramiento de la calidad de la educación, son decisivos para el cumplimiento de los "Objetivos de Desarrollo del Milenio". Ellos no sólo contribuirán a alcanzar las metas educacionales aprobadas por los gobiernos para el año 2015 (universalización de la educación primaria) sino que son una condición necesaria para reducir las desigualdades y para lograr objetivos más exigentes en materia de mejoramiento de la calidad de los recursos humanos en América Latina".

Los investigadores de la CEPAL resaltan, también, los beneficios que podría traer la gratuidad en la educación respecto al **"**aumento de la eficiencia interna de los sistemas educacionales se expresan también en importantes ahorros de recursos públicos, por cuanto los repitentes y los desertores se concentran en los establecimientos gestionados y/o financiados por el Estado**".** En efecto, medidas como esta reducen la posibilidad de abandono de la escuela por factores económicos, evitando también el trabajo infantil, lo que facilita el cumplimiento de los acuerdos internacionales consagrados en la Convención de los Derechos del Niño.

El gobierno desde 2008 ha venido implementando un programa de gratuidad educativa a los estudiantes de Sisbén 1 y 2, desplazados, con discapacidad e indígenas no incluidos en el Sisbén, matriculados en establecimientos educativos oficiales, para alcanzar un número de beneficiarios aproximado de 5.326.050, según datos del Ministerio de Educación Nacional, lo que muestra un avance en el reconocimiento por parte del Estado colombiano de la garantía de este derecho, al considerar la gratuidad educativa como una estrategia del sector que tiene como objetivo lograr el acceso y la permanencia escolar, a través de la transferencia de recursos financieros otorgados por cada estudiante atendido en los niveles de preescolar, básica y media (sin que se les haga cobros por derechos académicos o servicios complementarios).

La siguiente tabla muestra el avance en número de beneficiarios que ha tenido el Programa de Gratuidad del Ministerio de Educación Nacional.

Número de Beneficiarios del Programa de Gratuidad
Sistema Nacional de Indicadores

Año	Total
2008	4.598.071
2009*	5.230.368
2010*	5.326.059

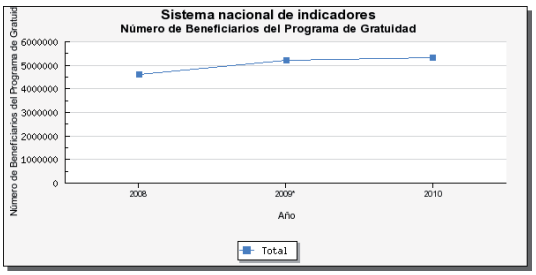
Fuente: Matrícula certificada por las Secretarías de Educación (2002).

MEN-Sistema Nacional de Información de Educación Básica (SINEB) [2003-2009].

Población proyectada con base en el censo de 2005-DANE.

* Dato preliminar sujeto a modificación.

Número de Beneficiarios del Programa de Gratuidad



De otro lado, tratándose de estudiantes matriculados, tenemos un avance de 1´328.216, desde el año 2002 hasta el 2009, como lo podemos ver en la siguiente tabla:

Matrícula total

Educación Básica y Media

Año	Matrícula total
2002	9.994.404
2003	10.323.582
2004	10.501.959
2005	10.720.493
2006	11.022.651
2007	11.043.845
2008	11.161.440
2009*	11.322.620

Fuente: Matrícula certificada por las Secretarías de Educación (2002).

MEN-Sistema Nacional de Información de Educación Básica (SINEB) [2003-2009].

* Dato preliminar sujeto a modificación.

Según el Ministerio de Educación Nacional y de acuerdo con la información reportada por las Secretarías de Educación en el año 2009 asistieron a educación básica y media 11.322.620 estudiantes, de los cuales 9.499.403 fueron atendidos por el sector oficial y 1.823.217 por el sector privado, alcanzando una tasa de cobertura neta del 90.03%.

En este punto, hay que hacer especial énfasis en la tasa de cobertura neta, dado que ella refleja la población en edad de estar en el respectivo nivel realmente matriculada, sobre la población total con la respectiva edad, tasa que ha avanzado muy lentamente como lo indica el siguiente cuadro, que contiene las tasas de cobertura neta desde el año 2002 al 2009, en los distintos niveles de educación.

COBERTURA NETA	2002 %	2003 %	2004 %	2005 %	2006 %	2007 %	2008 %	2009 %
Tasa de cobertura neta en transición	58.27	54.03	51.28	62.40	61.83	60.14	62.85	61.78
Tasa de cobertura neta en primaria	89.93	87.68	88.43	91.11	91.56	89.68	90.07	90.47
Tasa de cobertura neta en secundaria	57.10	57.94	57.93	62.33	64.75	66.54	68.38	70.49
Tasa de cobertura neta en media	29.48	29.59	29.07	33.97	36.03	37.96	38.21	39.83
Tasa de cobertura neta en básica	88.10	89.00	89.19	91.07	92.13	91.63	91.60	92.01
Tasa de cobertura neta en básica y media	84.39	86.14	86.21	88.11	89.42	89.38	89.20	90.03
Tasa de cobertura neta en transición - zona rural							51.50	49.83
Tasa de cobertura neta en primaria - zona rural							81.76	83.67
Tasa de cobertura neta en secundaria - zona rural							43.20	47.10
Tasa de cobertura neta en media - zona de residencia rural							17.24	19.13
Tasa de cobertura neta en básica - zona de residencia rural							79.71	81.45
Tasa de cobertura neta en básica y media - zona rural							75.45	77.70

Fuente: Matrícula certificada por las Secretarías de Educación (2002).

MEN-Sistema Nacional de Información de Educación Básica (SINEB) [2003-2009].

Población proyectada con base en el censo de 2005-DANE.

En consecuencia, se puede decir que nos encontramos con una realidad que refleja un fracaso en la garantía del derecho a la educación, ya que ni siquiera hemos alcanzado universalidad en primaria, donde hemos llegado al 90.5% de la población, apenas 1,5% más que en el año 2002, situación a la que, sin duda, coadyuvarán las medidas que este proyecto de acto legislativo ordena para el Sistema Educativo Nacional.

2.6 **La calidad educativa**

En el tema de calidad de la educación, que el proyecto de acto legislativo eleva a la categoría constitucional, nos hemos encontrado con el hecho que en Colombia estamos en un estado lamentable, así lo reconoció el entonces candidato, hoy Presidente de la República, Juan Manuel Santos, quien en entrevista que le hiciera el Portal Universia declaró: "Las brechas en la calidad de la educación que reciben pobres y ricos o sectores urbanos y rurales son inaceptables y, adicionalmente, son un factor que tiende a perpetuar las desigualdades sociales y de ingresos en el tiempo**".**

Para los estudiosos de la educación es claro que sin calidad son limitados los beneficios que trae para el sistema educativo el aumento en la cobertura. Y allí no nos va tan bien. Verbigracia, nuestra participación en las pruebas internacionales Pisa y Timms, en las que se mide en general, capacidades en lectura, matemáticas, y ciencia, los estudiantes de Colombia estuvieron por debajo del promedio de los países participantes y, en algunos casos, entre el grupo de naciones con peor desempeño.

"Varios estudios realizados en Colombia muestran la existencia de una correlación alta y significativa entre la situación económica de los estudiantes y su rendimiento educativo en primaria y secundaria**"** (Piñeros & Rodríguez, 1999; Caro, 2000; Wößmann & Fuchs, 2005; Iregui et. al., 2006).

El mismo Icfes en el Documento **"SABER 5° y 9° 2009, RESULTADOS NACIONALES. Resumen ejecutivo",** de julio de los corrientes, expresa que "como era de esperarse, las condiciones socioeconómicas están fuertemente relacionadas con los desempeños de los estudiantes. Efectivamente, de forma sistemática para todas las áreas y grados, a mejor situación socioeconómica, más altos promedios. Esto revela, nuevamente, grandes disparidades en los aprendizajes según la situación social y económica de los alumnos**".**

Esta situación preocupa, aún más, cuando vemos que los promedios de esas pruebas son más altos en los colegios privados que en los públicos, así como el hecho que los colegios públicos rurales presenten peores desempeños que las instituciones públicas educativas urbanas, lo que se encuentra en relación directamente proporcional a las mejores o peores condiciones socioeconómicas.

En ese documento también se indica que los logros sustanciales alcanzados en los últimos años en cuanto a la ampliación de la cobertura y el fortalecimiento del sector deben reforzarse con estrategias tendientes a elevar la calidad de la educación que reciben los estudiantes. Así como la necesidad de fortalecer el componente de pertinencia del Sistema Educativo Colombiano, de manera que los resultados de las evaluaciones sean "útiles para orientar la definición de estrategias específicas de mejoramiento y propiciar un conocimiento más profundo sobre las fortalezas y debilidades, así como sobre las causas que producen las diferencias entre determinados grupos**".**

Ello confirma la tesis expresada en la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo original, sobre el hecho que esta iniciativa "coadyuvará a reducir la brecha existente entre la calidad educativa que prestan los colegios de élite, que consolidan una relación costo-calidad, permitiendo darle una salida digna a lo que se ha denominado "Apartheid académico", avanzando por los caminos de la igualdad socioeconómica que fueron probados en el caso de Suráfrica, en donde se consideró como una de las primeras medidas para la generación de equidad e igualdad el reconocimiento de la distancia que existía entre la educación para blancos y ricos que era de calidad y la educación para negros y pobres, que se generaba en precarias condiciones y en la que muchos aprendían muy poco".

De otro lado, huelga decir, con la exposición de motivos original que "el Sistema de Educación en Colombia es pobre; atrasado en contenidos, formas y procesos; excluyente; desintegrado; ineficiente; no responde a las necesidades sociales e individuales y desconoce a sus principales actores: maestros, estudiantes y sociedad", conclusión a la que llega el profesor Henry Javier Herrera al evaluar la precaria situación de infraestructura, la falta de capacitación de maestros, el aumento en la relación de número de estudiantes por maestro en el aula, la ausencia de material didáctico y una precaria coherencia en el proceso de enseñanza aprendizaje, ligada a la sociedad del conocimiento, en el marco de una política educativa con equidad, proyectada al desarrollo humano y basada en el Humanismo Científico y en el ciudadano del mundo.

Asimismo, la exposición de motivos expresa que la calidad en la educación se ha constituido como uno de los principales retos para la actual Ministra de Educación, para quien "aunque está casi cumplida la meta de que todos los niños estén matriculados, la mayor preocupación de los estudiosos es la calidad de la formación, pues a pesar de que ha habido cierta mejoría en algunos resultados de las pruebas nacionales, no es posible concluir que estén saliendo mejores bachilleres. Parte del trabajo pendiente es hacer más atractivo el trabajo de los docentes, identificar más rápido a los alumnos excepcionales y con deficiencias, llevar más tecnología y reducir el número de alumnos por aula".

Finalmente, hablar de calidad de la educación, en consecuencia es un proceso complejo que no puede reducirse a la simple relación costo-beneficio, ni a las perspectivas gerenciales de las instituciones educativas, ni sacrificándose en aras de la amplia-

ción de la cobertura. Elevar a constitucional la calidad en la educación, como lo dispone este proyecto de acto legislativo, conlleva a una mayor profundización de este componente del núcleo esencial de la educación, en la aplicación de las políticas educativas estatales.

2.7 **La formación de maestros**

En la literatura sobre la educación, es un punto común que sin maestros formados no puede existir calidad educativa. Con la implementación de esta reforma constitucional será obligatoria la implementación, en el marco de la calidad, de programas de formación docentes, lo que constituye, sin duda, un referente fundamental en la estructuración del sistema educativo.

2. **Proposición final**

Por las anteriores consideraciones, me permito, respetuosamente, proponer:

Dese segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2010, *por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia,* el texto aprobado en la Comisión Primera Constitucional.

Luis Carlos Avellaneda Tarazona,

Senador de la República.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

Eduardo Enríquez Maya.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 12 DE 2010 SENADO

por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

"Artículo 67. La educación es un derecho fundamental de la persona y un servicio público que tiene una función social, con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación es una política de Estado, formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos, a la paz y a la democracia; y en el desarrollo de habilidades, destrezas, valores, conocimientos y actitudes necesarios para la formación ciudadana, en el conocimiento de la Historia de Colombia; en el conocimiento y preservación de los diversos idiomas y de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia, así como en la capacitación en las tecnologías de la información y la comunicación; en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del medio ambiente.

El Estado, la sociedad, la familia y cada persona son responsables de la educación, que será obligatoria, con un preescolar de tres años, incluidas la educación básica y media. Igualmente el Estado ofrecerá el servicio educativo a la primera infancia en el marco de una política de atención integral que comprenda como mínimo los servicios de protección, nutrición, salud, cuidado y educación inicial, en los términos que establezca la ley. El Estado garantizará en forma progresiva el Preescolar de tres años de manera que este se cumpla plenamente en el año 2016.

La educación será gratuita, pertinente y con calidad en las instituciones del Estado que presten el servicio público de educación en los niveles de preescolar, básica, y media, la cual se establecerá gradualmente en todo el territorio nacional a partir del año 2012. Para garantizar el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, el Estado, en todos sus niveles, realizará los programas correspondientes. Además garantizará la calidad académica en las instituciones oficiales con diversas acciones, que incluyan la capacitación de los educadores.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los estudiantes, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley e incorporarán en sus planes de desarrollo programas para el mejoramiento de la calidad de la educación".

Artículo 2°. Este acto legislativo rige a partir del día de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2010, *por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia*, según consta en la sesión del día 14 de septiembre de 2010 - Acta número 10.

Ponente:

Luis Carlos Avellaneda Tarazona.

El Presidente,

Eduardo Enríquez Maya.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010