

Libertad e Igualdad en la Educación.

Balance y desafíos tras dos décadas de vigencia de la Constitución de 1991

*Manuel Eduardo Góngora Mera*¹

Artículo recibido: 03/06/2011
Artículo aprobado: 27/06/2011

Introducción

La normativa constitucional sobre la educación, como espejo (o espejismo) de la historia de Colombia, ha estado signada por el continuo trade-off entre la libertad y el orden. Con fuerte inspiración en el artículo 11 de la Constitución española de 1876², el constituyente de 1886 optó por un modelo de Esta-

do confesional al declarar que “[l]a Religión Católica, Apostólica, Romana, es la de la Nación; los Poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social (...)”, si bien nadie podría ser “molestado por razón de sus opiniones religiosas, ni compelido por las autoridades a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a su conciencia” y se permitiera “el ejercicio de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes”.

Otorgando a la religión (y en consecuencia, a la iglesia católica) un rol central para mantener el orden social, no deberá sorprender que la única mención a la educación en todo el texto constitucional esté ubicada jus-

1 Doctor en Derecho Público de la Universidad Humboldt de Berlín e investigador postdoctoral del Instituto Latinoamericano de la Universidad Libre de Berlín.

2 La Constitución española de 1876 fue promulgada en el marco de la Restauración Borbónica, que restituyó el catolicismo como religión oficial del Estado pero bajo un régimen de tolerancia religiosa. El artículo 11 establecía: “La religión Católica, Apostólica, Romana, es la del Estado. La Nación se obliga a mantener el culto y sus ministros. Nadie será molestado en territorio español por sus opiniones religiosas, ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo el respeto debido a la moral cristiana. No se permitirán, sin embargo, otras ceremonias ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado”.



to después de las tres provisiones citadas anteriormente, de manera similar que en la Constitución española de 1876³.

Según el tenor literal del artículo 41 de la Constitución de 1886, “[l]a educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica. La instrucción primaria costada con fondos públicos, será gratuita y no obligatoria”. En nombre del orden, se concedieron sendas prerrogativas sobre la educación (pública y privada) del país a una institución no estatal y con una agenda e intereses propios como lo es la iglesia católica, lo que finalmente derivó en restricciones estructurales a libertades centrales en la educación, como la libertad de cátedra (el derecho de quienes realizan una actividad docente a presentar un programa de estudios que según su criterio se refleje en el mejoramiento del nivel académico de los educandos), la libertad de aprendizaje (el derecho de acceder al conocimiento en todas sus formas y contenidos) o la libertad de investigación (la facultad de desarrollar y culminar proyectos de investigaciones).

La educación, al igual que otras garantías sociales, resultó marcada por la subordinación de la libertad al orden, lo que generó un ambiente educativo adverso al pensamiento libre y poco apto para el desarrollo científico en la medida en que se daba prevalencia a contenidos educativos aislados de las realidades colombianas, más bien basados en currículos académicos europeos que no respondían a las necesidades de enseñanza e investigación domésticas. Esta subordinación jurídica de las libertades (y por extensión, los derechos) se reflejaba en otros ámbitos del derecho constitucional, particu-

larmente en la primacía de la ley sobre los derechos y la aplicación preferencial de la ley sobre la Constitución. Suficiente ilustración a este respecto lo ofrece el hecho de que el Título III de la Constitución de 1886 sobre derechos civiles y garantías sociales (incluida la educación) tuvo que ser incorporado al Código Civil como título preliminar para que se le reconociera verdadera eficacia jurídica⁴.

Esta breve (y por cuestiones de espacio incompleta) introducción a la normativa constitucional en educación que rigió al país hasta 1991 debería servir para llamar suficientemente la atención acerca del enorme contraste con el enfoque y los estándares normativos que rigen la República desde hace dos décadas.

Conquistas constitucionales para el modelo educativo

La Constitución de 1991 instauró principios como la supremacía de la Constitución sobre la ley, la sujeción de las leyes a los derechos humanos y la exigibilidad judicial de los derechos y libertades fundamentales. Y dado que en su artículo 44, la Constitución de 1991 reconoció a la educación como un derecho constitucional fundamental de los niños, y en el artículo 67 como un derecho individual, extendió al ámbito educativo esa primacía de los derechos sobre las normas, incluyendo los niveles inferiores de ordenación jurídica, como por ejemplo, los manuales de convivencia de los establecimientos educativos.

Esto, a su vez, ha generado una verdadera transformación social, en la medida en

³ En efecto, la única mención a la educación en la Constitución española de 1876 está justamente en el artículo 12.

⁴ Constitución de Colombia de 1886. Artículo 52. Las disposiciones del presente Título se incorporarán en el Código Civil como Título preliminar, y no podrán ser alteradas sino por acto reformativo de la Constitución.



que muchas de las costumbres sociales que se afianzaron en el ámbito educativo bajo el marco ultra-conservador de la Constitución de 1886 se han revelado contrarias a los derechos y libertades de la Constitución: la expulsión de jóvenes embarazadas o su sometimiento a tratamientos educativos arbitrarios; la discriminación a estudiantes por sus posturas religiosas; la estigmatización contra estudiantes por convivir en unión libre o por su orientación sexual; la represión ilegítima de opciones referentes a la imagen personal, como el corte de pelo o el uso de aretes; la falta de incorporación de garantías adecuadas del debido proceso para la imposición de sanciones en los manuales de convivencia; la negación arbitraria de la expedición de documentos o la retención de certificados de estudios; o la imposición de sanciones académicas por causas de carácter económico. El que éstas y muchas otras prácticas se puedan combatir ante los estrados judiciales desde un lenguaje de derechos y el que progresivamente los actores involucrados en el sistema educativo hayan ido ajustando sus conductas a los derechos y libertades constitucionales es probablemente la mayor conquista de la Constitución de 1991 en materia educativa.

El mayor desafío: la desigualdad

Pareciera entonces que la Constitución de 1991 alteró el equilibrio entre orden y libertad a favor de esta última, dejando hasta el momento un balance favorable en comparación con el modelo predecesor. Sin embargo, aún quedan enormes desafíos, de los cuales tal vez el más urgente sea la reducción de la desigualdad en la educación. La Constitución parece haber sido menos efectiva para promover la igualdad en el sistema educati-

vo, en parte debido a factores estructurales de la sociedad colombiana cuyas raíces se remontan incluso a los tiempos coloniales. Pese a que el artículo 1 de la Constitución declara que Colombia es un “Estado Social de Derecho”, y pese a las numerosas obligaciones estatales consagradas en diversas provisiones constitucionales en materia educativa (sin mencionar aquellas establecidas en instrumentos internacionales con jerarquía constitucional), Colombia sigue manteniendo un sistema de educación altamente inequitativo.

Por supuesto, la Constitución por sí sola no puede solucionar la falta de voluntad gubernamental para dar respuestas a esta problemática ni alterar creencias y comportamientos de acentuado clasismo en la sociedad colombiana, pero existen provisiones constitucionales susceptibles de mejora. Por ejemplo, la regulación sobre la gratuidad de la educación. En el derecho internacional de los derechos humanos aplicable a Colombia es incontrovertible la obligación estatal de garantizar el acceso gratuito a la educación primaria (cf. artículo 13,2,a del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 28,1,a de la Convención de los Derechos del Niño; y artículo 13,3,a del Protocolo de San Salvador). Más aún, según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, la gratuidad supone que se subsidien los costos directos (matrículas y derechos académicos) y algunos indirectos (v.gr. los libros de texto y los uniformes)⁵. Sin embargo, el artículo 67 de la Constitución colombiana condiciona la gratuidad de la educación pública a la capacidad de pago: “La educación será

5 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Observación General 11, numeral 7.



gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”.

Si bien bajo una interpretación armónica (impuesta por la figura del bloque de constitucionalidad), este aparte del artículo 67 de la Constitución debió entenderse en el sentido de que aplica solamente respecto de la educación pública secundaria y universitaria; en la práctica, los distintos gobiernos lo aplicaron también para la educación primaria. Al final tuvo que intervenir la Corte Constitucional, que en sentencia C-376 de 2010 adoptó la interpretación armónica del artículo 67 de la Constitución con los diversos instrumentos internacionales que establecen la gratuidad de la educación primaria. Sin embargo, el punto a destacar aquí es que durante prácticamente dos décadas, bajo el manto de una norma constitucional ambivalente, se autorizó el cobro de matrículas y derechos académicos en la educación primaria. Esta situación no sólo creó desincentivos y barreras al acceso y permanencia en el sistema educativo sino que ahondó aún más las notorias diferencias en términos de calidad entre aquellos que acuden a las escuelas privadas y los que tuvieron que ingresar a las escuelas públicas (por no poder sufragar los costos de la educación privada).

De este modo, se consolidó un sistema que ofrece una educación privilegiada a quienes ya gozan de privilegios, y excluye de los beneficios de una educación de calidad a quienes ya están socialmente excluidos. En palabras simples, como bien lo ha llamado Mauricio García Villegas, en Colombia existe un “apartheid educativo” que imposibilita la movilidad social, con lo que el sistema educativo no sólo refleja las desigualdades de la sociedad colombiana sino que las perpetúa. Más aún, quienes se benefician de un

sistema de calidades muy diferenciadas han convertido esa inequidad en influencia política y mecanismo de dominación.

Dada la dimensión y duración de este esquema de calidades educativas diferenciadas según los recursos de los padres, se ha tornado normal lo que en realidad es, ni más ni menos, un mecanismo de segregación de clases. En países socialmente más equitativos, la educación pública es la regla (incluso hasta el nivel universitario), y no está asociada necesariamente a las condiciones económicas de los padres. En una escuela pública primaria en Munich o en Oslo comparten salón niños de diversas condiciones económicas, aunque dada la existencia de una amplia clase media en Alemania y Noruega, las diferencias de todos modos no podrían ser tan abrumadoras como en el caso colombiano, un país con uno de los coeficientes Gini de desigualdad de ingreso más altos del mundo en 2010 (muy cerca de Angola y sólo superado a nivel mundial por Haití y Belice⁶).

Conclusiones

Como lo demuestra la nutrida jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre derechos sociales, la Constitución de 1991 tiene el potencial de crear una sociedad más igualitaria y justa, pero esa tarea no le pertenece primariamente a los jueces sino a los órganos elegidos democráticamente. Lamentablemente la Constitución de 1991,

6 Cf. Informe de Desarrollo Humano 2010 del PNUD. En la clasificación según el índice de desarrollo humano (IDH), Colombia ocupó el puesto número 79 entre 169 países, con lo cual se ubicaría como un país de desarrollo humano alto; sin embargo, si se ajusta el IDH por la desigualdad, Colombia desciende 18 puestos, ocupando la categoría de países con desarrollo humano medio. La pérdida en desarrollo humano potencial debido a la desigualdad está calculada en un 28,6%.



con su impresionante acervo de libertades, derechos humanos y garantías procesales, ha sido implementada por gobiernos reacios a reducir significativamente la distancia entre el país real y ese país soñado del texto constitucional en el que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento (artículo 22), en el que todos los colombianos pueden circular libremente por el territorio nacional (artículo 24), tienen derecho a vivienda digna (artículo 51), o tienen garantizado el acceso a los servicios de salud (artículo 49).

Probablemente si Colombia no hubiera contado con la fortuna (el azar) de tener una de las cortes constitucionales más progresistas del mundo, tal vez el balance sería muy diferente. Para el futuro, este esquema de

instituciones democráticas implementando políticas insensibles a la desigualdad y jueces que apagan aleatoria y provisionalmente algunos de los incendios que esas políticas producen, es insostenible. Es hora de que los gobiernos adopten a la educación como la verdadera clave para el desarrollo económico del país, como elemento imprescindible para el funcionamiento adecuado del sistema democrático y como el factor determinante para propiciar la movilidad social. Es hora de que reconozcan que una educación de calidad diferenciada según los recursos económicos de los padres o estudiantes crea sociedades excluyentes y compromete el principio básico de igualdad de oportunidades.

✘

