

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO CONSTITUYENTE DE COLOMBIA DE 1991. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

CITIZEN PARTICIPATION IN COLOMBIA'S CONSTITUTIONAL PROCESS OF 1991. RIGHT TO EDUCATION

Milton Andrés Rojas Betancur
Universidad de Medellín

Mauricio Bocanument Arbeláez
Universidad de Medellín

Olga Cecilia Restrepo Yepes
Universidad de Medellín

Carlos Mario Molina
Procuraduría General de la Nación. República de Colombia

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.-I. PRESUPUESTOS CONCEPTUALES Y TESTIMONIALES PARA EL ANÁLISIS.- II. MECANISMOS INSTITUCIONALIZADOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO CONSTITUYENTE COLOMBIANO DE 1990-1991.- III. CONTENIDO DE LA EDUCACIÓN A PARTIR DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS EN RAZÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DURANTE EL PROCESO CONSTITUYENTE.- 3.1 Propósito y calidad de la educación.- 3.2 Aspectos administrativos del servicio educativo: autonomía, descentralización, vigilancia, control y financiación.- 3.3 Acceso a la educación como derecho y manifestación de cultura.- 3.4 Libertad de enseñanza.- 3.5 Participación y corresponsabilidad en la educación.- CONCLUSIONES.- REFERENCIAS

Resumen: En el proceso constituyente de Colombia de 1990-1991 se establecieron mecanismos de participación para que la ciudadanía presentara iniciativas relacionadas con aquellos aspectos que, para el momento, consideraran de mayor interés y relevancia social y política, y que sirvieran de insumo para la construcción de la Constitución. Sobre a la educación se presentó el mayor número de estas iniciativas, no lo fue el derecho a la paz, tal y como se ha venido sosteniendo por parte de la literatura especializada. Para la recepción de estas propuestas se establecieron dos mecanismos institucionales previos a la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente: Mesas de trabajo Regionales y Comisiones Preparatorias. Igualmente las organizaciones no gubernamentales y

no institucionales presentaron propuestas, pero lo hicieron a la Asamblea Nacional Constituyente durante las sesiones de la misma, con la finalidad de que fueran tenidas en cuenta durante los diferentes debates. Estas propuestas, junto con aquellas presentadas en las Mesas Regionales y Comisiones Preparatorias, constituyen lo que llamamos la agenda de participación ciudadana en el proceso nacional constituyente de 1990-1991. Con la revisión y análisis realizado a ésta agenda, se logró establecer la influencia que la misma tuvo en la redacción final del texto constitucional, evidenciando la injerencia de la participación ciudadana, en cuanto a mecanismo democrático se refiere, para la redacción de la Constitución Política de Colombia de 1991, en relación con el derecho a la educación.

Abstract: During the constituent process in Colombia of 1990 to 1991, specific participatory mechanisms were established in order to allow the citizenship to present initiatives in regard to those subjects that they considered, at the moment, as the most relevant in both social and political spheres; initiatives that at the same time were to serve as an input for the framing of the new Constitution. As the specialized literature has been holding, the majority of initiatives presented during that time were related with education and not with the right to peace.

Before the installation of the National Constituent Assembly, two institutional mechanisms were created with the objective of receiving the proposals presented by the citizenship: The Regional Working Tables and the Preparatory Commissions. At the same time, the non-governmental organizations presented their own initiatives to the National Constituent Assembly hoping that they were taken in consideration during the different debates that were held within their sessions. These proposals, along with the ones presented to the Regional Working Tables and the Preparatory Commissions, constitutes what we call the “citizen participatory agenda” in the Constitution-making process of 1990 to 1991. Then, having done the revision and analysis of this agenda, we were able to establish the influence of the citizen participation, as far as the participatory mechanisms are concerned and regarding the educational matter, in the drafting of the 1991 Political Constitution of Colombia.

Palabras clave: Proceso Constituyente, Participación ciudadana, Derecho a la educación.

Key words: Constituent Process, Citizen Participation, Right to education.

INTRODUCCIÓN

Colombia en la década 1980-1990 se encontraba en medio de una de las etapas más violentas de su historia, caracterizada entre otras por la emergencia de un conflicto multipolar¹, la vigencia del Estado de Sitio que se convirtió en un

¹ Este tipo de conflictos se caracteriza porque hay variedad de actores, ejes de disputa, formas de violencia, escenarios y estrategias de guerra. Al respecto se puede consultar a: María Teresa Uribe de Hincapié. “Lo viejo y lo nuevo en la crisis política colombiana”, Revista Estudios Políticos, N° 7-8, 1995, pp. 78-90.

marco normativo permanente en el cual se desarrolló y ejerció el poder político², y la manera en que se llevaron las negociaciones políticas con actores armados al margen de la ley. Lo anterior llevó a que se desplegara en varios ámbitos de la vida pública la necesidad de una movilización de origen ciudadano que propugnara por el restablecimiento de la capacidad para dirigir y movilizar los destinos del Estado y replantear sus finalidades.

Este proceso político, que desembarcó en un proceso constitucional, fue jalonado en gran medida por un movimiento de estudiantes caracterizado por ser, principalmente, de universidades privadas de élite bogotanas, el cual se denominó “Todavía podemos salvar a Colombia”. A diferencia de otros procesos constitucionales que se presentaron en Latinoamérica en el mismo periodo, en el colombiano no se inauguró un régimen democrático, sino que amplió la democracia pactada y restringida por el Frente Nacional³. En palabras de Roberto Vidal López “[...] podría decirse que este momento de participación, el realizado por los estudiantes, se presenta como una ventanita que se hace entre el movimiento estudiantil del 57 y los movimientos estudiantiles duros de los setentas”⁴. Este proceso de ampliación y fortalecimiento democrático, se puede evidenciar por los altos niveles de movilización y participación que se produjo en todo el proceso constitucional, el cual inició con aquel movimiento estudiantil, seguido del proceso de la Séptima Papeleta, la elección de los delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente y la realización de la misma.

El anterior procedimiento desarrollado para la convocatoria al constituyente, mediante mecanismos que superaban las autorizaciones constitucionales y legales y la posibilidad de abrir de nuevo el espacio público -que había sido vedado por la acción armada ilegal, los constantes Estados de Sitio y la judicialización de la protesta-, constituyeron un cambio a la forma de llevar procesos políticos y de asumir la democracia en Colombia⁵. Las iniciativas, tanto gubernamental como ciudadanas, se entremezclaron dentro del proyecto que dio pie a la convocatoria para reavivar el poder constituyente primario en el país con el propósito de cambiar el orden constitucional.

En relación con el proceso constituyente presentado en Colombia entre los años 1990 y 1991 -que incluye el movimiento estudiantil, la votación de la

² César Rodríguez Garavito, Mauricio García Villegas y Rodrigo Uprimny, “*¿Justicia para todos? sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*”, Grupo Ed. Norma., Bogotá. 2006

³ Rita Giacalone, “*Transición política y constitución: una revisión de América Latina*”, en Mariñez Navarro (Ed.), *Ciencia Política: nuevos contextos, nuevos desafíos*, Bases del análisis político (Segunda ed.), Limusa, México D.F., 2010, p. 447

⁴ Roberto Carlos Vidal López, (Grupo de investigadores Universidad de Medellín, Entrevistador), Mayo 22 de 2013. Participante del Movimiento Estudiantil y de las Comisiones Preparatorias.

⁵ En Colombia la mayoría de las iniciativas de reforma a la Constitución provenían del ejecutivo en aras de mantener la legitimidad o el orden nacional. No obstante, a finales de la década de 1970 se advirtió en el ejecutivo la necesidad de promover reformas al Estado, pero acudiendo al poder constituyente primario. A pesar de la intención institucional, la idea de esta convocatoria no fue escuchada por el Tribunal encargado en el momento de la vigilancia y el control de la Carta Nacional. De ahí que la única reforma que prosperó entre 1970 a 1990 -por medio de la cual se estableció la elección popular de alcaldes- se hizo bajo los mismos parámetros tradicionales de la historia constitucional: un acto legislativo y sin la participación de la ciudadanía. Sobre el particular, véase: Hernando Valencia Villa, *Cartas de Batalla. una crítica del constitucionalismo colombiano*, Editorial Cerec, Bogotá, 1997.

Séptima Papeleta, la convocatoria y elección de los Delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, instauración y funcionamiento de la Asamblea, y la promulgación de la Constitución Política de 1991- se han hecho cuestionamientos, principalmente referidos a: su legitimidad⁶, la mutación que tuvo el movimiento constituyente con la llegada de las fuerzas políticas tradicionales a la hora de elegir los delegados para la Asamblea, las fuerzas políticas que la conformaron, las alianzas establecidas, la forma en que se decidieron los asuntos que se tramitaron, la manera en que se votó y aprobó el articulado, y el desinterés frente a las propuestas provenientes de la ciudadanía durante los debates⁷.

Es esta última afirmación la que pretendemos cuestionar, desde el sentido de la eficacia e incidencia que tuvo la participación ciudadana en la configuración de los artículos de la Constitución Política de Colombia de 1991. Para tal propósito se analizaron las propuestas realizadas sobre la educación, debido a que se trata del tema que reportó mayor frecuencia -como se mostrará más adelante- en las propuestas presentadas por la ciudadanía por medio de los mecanismos que, para tales efectos, dispuso el Gobierno Nacional durante el

⁶ Frente a la legitimidad del proceso constituyente se han presentado dos posiciones contrarias. Para algunos existió un espacio de deliberación al haber logrado incluir minorías que antes no se habían tenido en cuenta, se presentaron factores positivos como el voto consciente, nuevos movimientos políticos, equilibrio en el proceso electoral, la poca influencia de la política tradicional, hubo consensos en el sentido que, para que un artículo fuera parte de la nueva Constitución, debía ser aprobado en dos debates, en plenaria y por mayoría de los miembros, no se presentaron presiones indebidas y hubo tolerancia por las diferencias. Otros insisten en que el espacio se considera absolutamente excluyente por causas como: la escogencia del principio de mayorías como criterio para integrar la Asamblea, la escogencia del modelo de circunscripción nacional, el apoderamiento del proceso por parte de las fuerzas tradicionales, la imagen excluyente que le imprimieron al proceso los acuerdos entre fuerzas tradicionales, la falta de acciones gubernamentales para garantizar la inclusión, traducida en un modelo capaz de generarla, la abstención ocasionada en parte por el desencanto popular ante el apoderamiento del proceso por parte de los partidos tradicionales, la inexistencia de voluntad política y de un modelo eficiente que brindaran condiciones mínimas para un consenso. Al respecto se puede consultar a:

Oscar Eduardo Mejía Quintana, *“Elites, eticidades y Constitución. Cultura política y poder constituyente en Colombia”*, en Guillermo Hoyos Vásquez (edit.), *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*, Editorial CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2007.

Juan Pablo Bohórquez Montoya, *Concepciones políticas en la Constituyente de 1991*, Editorial Cooimpresos, Medellín, 2001.

Ricardo Zuluaga Gil, *“¿Supremacía o reforma? una aproximación a la Constitución con especial referencia a Colombia”*, Revista Vniversitas, N° 116, 2008, pp. 31-52

⁷ Sobre esta materia, véase: Humberto De La Calle, *Contra todas las apuestas*, Editorial Planeta, Bogotá, 2004;

Oscar Eduardo Mejía Quintana, *La problemática iusfilosófica de la obediencia al derecho y la justificación constitucional de la desobediencia civil: la tensión entre los paradigmas autopoiético y consensual-discursivo en la filosofía jurídica y política contemporáneas*, Editorial Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001.

Ricardo Zuluaga Gil, *“¿Supremacía o reforma? una aproximación a la Constitución con especial referencia a Colombia”*, Revista Vniversitas, N° 116, 2008, pp. 31-52

Proceso Constituyente⁸ y constituyeron lo que llamamos la agenda de la participación ciudadana en el proceso nacional constituyente de 1990-1991.

En este sentido se consideró importante revisar las coincidencias que las mismas tienen con la redacción final de los artículos que fueron aprobados para la Constitución Política de Colombia de 1991 sobre la materia. Lo anterior permitió deducir que por parte de la ciudadanía hubo injerencia en dichos artículos, lo cual puede ser interpretado como eficacia e incidencia que efectivamente tuvo la agenda de participación ciudadana en el proceso nacional constituyente de 1990-1991, por lo menos en cuanto a la configuración de la educación en la redacción de la Constitución Política de Colombia de 1991 y, por tanto, sirve para desvirtuar que hubo desinterés en relación con las propuestas provenientes de los ciudadanos.

La investigación realizada fue de corte documental y con base en fuentes primarias. Se consultó en el Archivo General de la Nación todas las propuestas que fueron presentadas en el primer momento constituyente señalado, y se encontró que las mismas están en más de 1.400 libros sin ningún tipo de clasificación, sistematización u organización porque sólo se encuentran en custodia de esta institución. Debido a que tal situación hace que la fuente se torne poco confiable, tanto para la citación y posterior consulta, se decidió seguir la publicación que hizo el Gobierno Nacional sobre el trabajo hecho por las Mesas Preparatorias con base en las propuestas provenientes de las Mesas regionales titulado “Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional”⁹.

La fuente de consulta que se siguió para el segundo momento constitucional, fueron las microfilmaciones del Archivo General de la Nación sobre la Asamblea Nacional Constituyente y la Gaceta Constitucional, periódico en donde se publicaron las propuestas, discusiones, debates y decisiones que se realizaron en la Asamblea. En esta revisión se encontraron, entre otras: cartas, comunicados y propuestas de grupos o personas de forma individual. En total se presentaron treinta proyectos provenientes de instituciones No Gubernamentales/No Institucionales, y el gran número de propuestas que se evidencian en las “Estadísticas finales de propuestas de reforma constitucional presentadas a las comisiones/subcomisiones preparatoria y mesa de trabajo a nivel nacional”¹⁰, lo cual demuestra que la participación de la ciudadanía fue constante durante todo el proceso constitucional. Además de lo anterior, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a diferentes Delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, asesores de éstos, participantes del movimiento estudiantil que promovió el proceso constituyente y miembros de las Comisiones Preparatorias¹¹.

⁸ Para efectos de este escrito se entenderá por ciudadanía aquellas personas que no hacían parte de ninguna de las instancias del Gobierno ni de la Asamblea Nacional Constituyente.

⁹ Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, 1991.

¹⁰ Los números de la Gaceta Constitucional que publicaron las propuestas de las organizaciones No Gubernamentales/No Institucionales fueron los números: 33, 34, 35, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 67, 68, 71, 72 y 76. Presidencia de la República de Colombia, Febrero 8, 1991

¹¹ Sobre las entrevistas puede consultarse el libro publicado por: Olga Cecilia Restrepo Yepes, Mauricio Bocanument Arbeláez & Miltón Andrés Rojas Betancur, *Voces de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991*, Sello Editorial Universidad de Medellín, 2014, Medellín.

La información encontrada fue organizada y sistematizada, teniendo como categoría para el agrupamiento de la misma: i) las propuestas presentadas por la ciudadanía sobre la educación en general y del derecho a la educación en particular, ii) la publicación realizada por el Gobierno Nacional sobre los resultados de las Mesas preparatorias, y iii) las propuestas de instituciones No Gubernamentales/No Institucionales publicadas en la Gaceta Constitucional¹². Para mostrar los resultados, el artículo comienza con la fundamentación teórica-conceptual y presupuestos que sirvieron para el análisis de la información recolectada, continua con el contenido de las propuestas provenientes de la ciudadanía referidas a la educación con una clasificación de cinco categorías, y se presentarán al final algunas conclusiones sobre las coincidencias que las mismas tuvieron con los artículos que finalmente fueron aprobados para la Constitución Política de Colombia de 1991.

I. PRESUPUESTOS CONCEPTUALES Y TESTIMONIALES PARA EL ANÁLISIS

Para el análisis de la información recolectada durante el proceso investigativo se tuvieron cinco presupuestos, los cuales sirvieron para dirigir la organización, clasificación y sistematización de los datos. Los presupuestos para determinar los tipos y modalidades de participación y la incidencia de estos en el articulado final de la Constitución Política de Colombia de 1991 fueron:

El primer presupuesto se refirió a que el proceso mediante el cual se llegó a la elección de los delegatarios constituyentes se caracterizó por haber sido dinamizado por un movimiento estudiantil, el cual después de obtener la satisfacción de sus propósitos desapareció. Esta desaparición ocurrió por: i) una cooptación del proceso constitucional por parte de los partidos políticos; ii) una cooptación del proceso por parte del Gobierno; iii) la esencia misma de los movimientos sociales de ser efímeros o; iv) una conjunción de todas las anteriores situaciones que no son excluyente entre sí.

Al respecto se ha entendido que los movimientos sociales han surgido del inconformismo que los ciudadanos pueden tener frente al sistema político, particularmente frente a las formas, prácticas y métodos de participación y representación política. En esta medida, puede entenderse que los movimientos sociales son actores activos de la democracia y pueden abrir el cauce de acción por medio de sus resistencias, propuestas y generación de nuevos espacios en los cuales se puede incidir en las decisiones políticas¹³. Es así como la participación que ejerce este tipo de movimientos procura ampliar las formas de participación de los votantes en el sistema político y, por lo tanto, se trata de una

¹² Por cuestiones de espacio y extensión los resultados de la revisión de las demás propuestas ciudadanas que se encontraron en las microfilmaciones del Archivo General de la Nación, serán objeto de otras publicaciones, entre ellas puede consultarse “Participación ciudadana en el proceso constituyente de 1991”. Mauricio Bocanument Arbeláez, Milton Andrés Rojas Betancur, & Olga Cecilia Restrepo Yepes, (Edits.), *Participación ciudadana en el proceso constituyente de 1991*, Sello Editorial Universidad de Medellín; Fondo Editorial Corporación Universitaria Remington, Medellín, 2015.

¹³ Osvaldo León, Sally Burch, & Eduardo Tamayo, *Comunicación en movimiento*, Agencia latinoamericana de información, Quito, 2005.

“participación ciudadana” que se diferencia de la “participación política”, porque esta es promovida desde los partidos políticos¹⁴.

En ese mismo sentido se refirió Diego Eduardo López Medina en entrevista con los investigadores:

...los estudiantes estuvieron muy participantes, hicieron la secretaría técnica de varias de las mesas y esta información, a su vez, realimentaba las discusiones internas que seguía teniendo el movimiento hasta la Constituyente. Los estudiantes siempre estuvieron muy abiertos a la participación política, tenían un cierto liderazgo temático, una capacidad de estudio y una capacidad de proponer, pero luego estuvieron muy metidos y muy interesados en el proceso de las mesas. La otra cosa que a mí me gustaría hablar es que con frecuencia se dice que este fue un proceso más bien de partidos políticos, donde los estudiantes solo sirvieron de maquillaje; esa es una especie de tesis escéptica sobre las posibilidades de participación ciudadana, y yo quisiera decir que disiento de eso, porque la participación de los estudiantes fue real, yo incluso pienso al revés, que fue una participación de estudiantes significativa, potente, de la cual se colgaron posteriormente los partidos políticos¹⁵.

El segundo presupuesto se refirió a que el proceso constituyente, si bien tiene como antecedente diferentes intentos de reforma promovidos por gobiernos anteriores, es producto de la movilización del movimiento estudiantil. Este proceso en un primer momento fue cooptado por la institucionalidad, particularmente por el Gobierno, el cual lo institucionalizó durante el conteo de los votos de la Séptima Papeleta y organización de las Mesas de Trabajo Regionales y las Comisiones Preparatorias; las cuales pretendían recepcionar, en caso de las Mesas, las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional y, en caso de las Comisiones, unificar esas iniciativas como un insumo para el trabajo de los futuros asambleístas y del Gobierno mismo, quien se sustentó en ellas para presentar su propia propuesta de reforma constitucional ante la Asamblea.

Para este presupuesto se tuvo en cuenta que, particularmente, los movimientos sociales buscan por medio de la participación ciudadana descentralizar la política y la interacción de los gobernantes con los gobernados, debido a que aquella ha estado centralizada y dominada por los partidos políticos en una parte considerable de casos y escenarios¹⁶. Por lo tanto, los movimientos sociales se caracterizan por la intención de ampliar espacios de participación en los sistemas políticos, es decir, ejercer una participación ciudadana, dirigida a realizar una serie de reivindicaciones en un espacio de participación reducido, en el cual la participación política les es insuficiente para alcanzarlas.

¹⁴ De conformidad con Jorge Francisco Aguirre, *La participación ciudadana mediática para descentralizar al Estado (Citizenship.com.2.0)*, Araucaria, 15(29), 2013, pp. 33-53). La participación ciudadana se refiera a la realización de acciones públicas que tienen por destino la interacción con el Estado, en el sentido de influir en éste para establecer la planeación programática, es decir, introducir propuestas o planes; y la participación política a las acciones efectuadas por los ciudadanos dentro de las instituciones formales y los mecanismos legales del sistema político: ejercer el voto, constituir partidos con registro, formar parte de comisiones o cabildos, ejercer funciones públicas, etc.

¹⁵ Diego Eduardo López Medina, (Grupo de investigadores Universidad de Medellín, Entrevistador), Junio 28 de 2013. Participante del Movimiento Estudiantil.

¹⁶ Jorge Francisco Aguirre, *La participación ciudadana mediática para descentralizar al Estado*, op. cit., pp. 33-53.

Asimismo que uno de los elementos característicos de los movimientos sociales es que tienen un repertorio amplio en el cual pueden realizar sus actuaciones en procura de lograr sus reivindicaciones, lo cual puede ocurrir desde dos tipos de perspectivas: i) obtener el suministro de bienes o servicios que por sí solos no pueden alcanzar o, ii) buscan ejercer o influir en el cambio de uno o varios elementos de la estructura social o institucional¹⁷. Es así como los movimientos sociales, al igual que los partidos políticos, tienen como propósito, aunque no de forma exclusiva, ser ese puente de comunicación entre la sociedad civil y las instituciones gubernamentales, siendo los transmisores de las preferencias, necesidades o inconformismo que tiene la ciudadanía hacia el Estado.

En relación con lo anterior Beatriz Londoño Toro, en entrevista a los investigadores, sostuvo que:

...yo si sentí que había mucho interés en recoger el trabajo que se estaba haciendo y mucho apoyo (...) definitivamente el tema de la relación gobierno-organizaciones-partidos políticos era necesario (...) en ese momento si sólo hubiera la sociedad civil hecho unas mesas de trabajo seguro hubiese sido un desastre porque no estaban dadas las condiciones, no habían los recursos. Entonces, por un lado la parte de institucionalidad, de respaldo, voluntad política (...) creo que fue, en ese momento, fue un factor contundente y ellos además, también creo, que lo necesitaban para el proyecto gubernamental (...) y yo veía la voluntad de la gente en aportar. Yo si sentía como una ilusión en el tema de la Asamblea Nacional Constituyente y en lo que estábamos haciendo para aportarle, que fue también el motor de ese trabajo, creo yo (...) sí, fue muy visible¹⁸.

El tercer presupuesto consistió en que el proceso constitucional, después de su institucionalización, fue dirigido por el Gobierno del momento -Presidente Virgilio Barco Vargas, periodo 1986-1990, y Cesar Gaviria Trujillo, periodo 1990-1994-. El direccionamiento giró en torno al conteo de la Séptima Papeleta en las elecciones de marzo de 1990, la elección de los Delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente y la puesta en funcionamiento de la Asamblea en enero de 1991, y se presentó porque era el abanderado de la iniciativa de la Asamblea como "Constitucional", en un momento coyuntural del país.

Sobre este proceso de cooptación del movimiento estudiantil, Armando Novoa García dijo en entrevista a los investigadores lo siguiente:

...los resortes de poder [del movimiento estudiantil] se trasladaron después de las elecciones del Presidente de la Republica, de la calle al presidente electo (...), yo estoy [el presidente] en la obligación de interpretar estos resultados electorales, este movimiento a favor del cambio institucional y, por consiguiente, voy a buscar un acuerdo político con los partidos a efectos de proceder a la convocatoria de la Asamblea, y establecer las reglas y procedimientos para el efecto.

¹⁷ Martín Retamozo, "Movimientos sociales", en Eduardo Villareal Cantú, Victor Hugo Martínez González, (Coordinadores), *(Pre) Textos para el análisis político, Disciplinas, reglas y procesos*, FLACSO, Ciudad Nezahualcóyotl, 2010, p. 279.

¹⁸ Beatriz Socorro Londoño Toro, (Grupo de investigadores Universidad de Medellín, Entrevistador), Mayo 27 de 2013. Integrante de las Comisiones preparatorias.

...el movimiento estudiantil tuvo distintos momentos. Un momento de auge que es desde, digamos, el impulso de la iniciativa hasta cuando lograron concretar la participación de la población en las elecciones de marzo [de 1990], pero a partir de allí, la impresión que yo tengo es que perdió velocidad, fuerza e iniciativa; porque la posibilidad efectiva de ejecutar ese mandato popular y ciudadano pasó a unos escenarios en donde efectivamente se podría definir de manera efectiva el procedimiento de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, que era un procedimiento ciertamente difícil porque la Constitución del 86 (...) no establecía ningún mecanismo de participación directa¹⁹.

En este mismo sentido se refirió Roberto Vidal López en la entrevista realizada por los investigadores:

...una distinción entre lo político y la política, entendiendo por lo primero la confrontación y choque de los movimientos sociales, mientras que, por lo segundo, la institucionalización de lo anterior, de lo que se encarga el Derecho y el constitucionalismo. El Gobierno siempre está tratando de asfixiar lo político, porque para la política, lo político es una amenaza, es la misma discusión sobre no politizar el diálogo jurídico desde la perspectiva del Gobierno. Desde la ciencia política, se permite ver que lo normal es un aparato de gobierno que trate de estabilizar instituciones y mecanismos para controlar a la gente, mientras los movimientos sociales le hacen antagonismo... Por lo tanto, es muy importante mostrar la tensión que había en el momento, no cómo se ordenó el movimiento, sino, por el contrario, mostrar los sitios de explosión que dieron una posibilidad más dinámica y leerlos desde los actores del Gobierno, como el presidente Gaviria, para quien la Constituyente fue una estrategia para gobernar, ordenar, controlar y canalizar el proceso de paz; por eso le resultaba más sencillo ingresar el movimiento al sistema de gobierno e institucionalizarlo²⁰.

El cuarto presupuesto se refirió a que, después de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que torno la Asamblea “Constitucional” en “Constituyente”, el proceso comenzó a ser liderado por los partidos y movimientos políticos que tuvieron representación en la misma; los cuales, para realizar sus propuestas, asumieron una posición de partido y no recurrieron frecuentemente a las iniciativas presentadas por la ciudadanía en las Mesas de Trabajo Regionales ni a la documentación proveniente de las Comisiones Preparatorias. Lo anterior porque ellos -los partidos y los movimientos políticos-: i) ya habían recogido en sus propuestas “el sentir de la sociedad”, así como los consensos alcanzados por la sociedad civil que fueron representados en el movimiento estudiantil; ii) porque tenían propuestas y líneas del partido político al cual pertenecían o; iii) sencillamente no fue de su interés.

Para este presupuesto se tuvo en cuenta que se ha considerado que los partidos políticos son quienes tienen un lugar privilegiado cuando de participación política se trata, hasta el punto que ésta se ha centralizado en ellos y han servido como cimiento para construir las democracias representativas. No en vano los partidos políticos son considerados actualmente como partidos

¹⁹ Armando Novoa García, (Grupo de investigadores Universidad de Medellín, Entrevistador), Abril 12 de 2013. Asesor del partido político M-19 durante la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia de 1991.

²⁰ Roberto Carlos Vidal López, (Grupo de investigadores Universidad de Medellín, Entrevistador), Mayo 22 de 2013. *op. cit.*

electorales, después de haber pasado por diferentes etapas -partidos aristocráticos y partidos de masas-²¹, en las cuales han ido asumiendo diferentes funciones, las cuales pueden ser sociales o institucionales²².

Al respecto podemos citar lo dicho en entrevista a los investigadores por parte de María Cristina Gómez Isaza:

...da la sensación que el Gobierno no iba a tener el direccionamiento completo de la Asamblea Nacional Constituyente, porque iba a tener tres presidentes de tres corrientes que iban a defender la ideología. Entonces claro, creo que todos por lo menos, lo hablo ya como ciudadana y no como parte del movimiento, daba la tranquilidad de que el Gobierno Gaviria no iba a manipular el texto y de hecho no pudo hacerlo en muchas cosas; el tema de la extradición no lo pudo manejar, queriéndolo evitar; el tema de la revisión en términos de justicia (...), digamos que hay cosas en las que el Gobierno también perdió. Entonces esas fueron las condiciones para que uno dijera, ¡bueno, sí, el Gobierno Gaviria va a tener protagonismo!, pero ese protagonismo va a ser matizado porque la propia Asamblea va a tener tres presidentes. Pero además la Asamblea da una especie de golpe de Estado, la Asamblea se declara Constituyente porque cuando se cita es Constitucional y eso quiere decir que era sólo para una reforma de la Constitución del 86. Entonces ella misma toma su propia soberanía (...) y ahí es donde se dice va a ver una nueva Constitución²³.

Por su parte, Antonio Navarro Wolf, en entrevista realizada por el grupo de investigadores, sostuvo que "...el Gobierno aspiraba tener una participación mayor, el texto del Gobierno, repito no fue un punto de referencia para las deliberaciones de la Asamblea. El Gobierno presentó su proyecto y sustentaba sus posiciones, pero no controló la Asamblea; y yo diría que más bien lo que ocurrió es que la Asamblea se auto controló aunque el Gobierno mantenía el poder ejecutivo"²⁴.

El quinto y último presupuesto para el análisis de la participación objeto de este artículo, consistió en tener presente que no siempre las reivindicaciones logradas a partir de la participación ciudadana se obtienen sin el apoyo de los grupos dominantes.

...Algunos miembros del grupo dominante eligen apoyar las demandas de los estratos subordinados. Los propios miembros del grupo dominante se convierten en aliados de los de afuera; un rebelde de "arriba" enarbola la

²¹ Pablo Oñate, *Manual de Ciencia Política*, en R. Ed. Del Aguilar, *Manual de ciencia política*, Trotta, Madrid, 2009, p. 514.

²² Siguiendo a Jaime F. Cárdenas Gracia, *Democracia y partidos políticos*, Instituto Federal Electoral, México D.F., 2001, son funciones sociales: Legitimación del sistema político, transmitir valores a la ciudadanía, generar respuesta a las demandas de la sociedad, movilizar y crear opinión (regula conflictividades); y son funciones institucionales: Reclutar élites, la organización de las elecciones, la formación y composición de los principales órganos del Estado, indispensable para un Estado de Derecho, funciones de organización parlamentaria (control político y labor legislativa), designación de representantes en los órganos el Estado.

²³ María Cristina Gómez-Isaza, (Grupo de investigadores Universidad de Medellín, Entrevistador), Mayo 17 de 2013. Participante del Movimiento Estudiantil.

²⁴ Antonio Navarro Wolf, (Grupo de investigadores Universidad de Medellín, Entrevistador), Abril 10 de 2013. Delegatario ante la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia de 1991, participó en la Comisión Tercera en representación del partido político M-19.

causa de los descontentos de “abajo”. Puede hacerlo por varias razones: convicciones morales, compasión, oportunismo, miedo a las consecuencias del desorden, los peligros de la propiedad y la legitimidad del régimen, e incluso la posibilidad real o imaginaria de una revolución²⁵.

En este sentido, siguiendo a Dahl, no siempre se presenta un escenario de confrontación en la búsqueda de las reivindicaciones originadas desde la participación ciudadana o movimientos sociales, debido a que es posible que haya un trabajo colaborativo entre aquellos que demandan un bien o servicio o un cambio en los elementos de la estructura social o institucional, y aquellos que pertenecen a los grupos que detentan el poder político.

Teniendo claros los cinco presupuestos, con base en los cuales se organizó, clasificó, sistematizó y analizó la información recolectada durante el proceso investigativo, incluyendo las entrevistas que se realizaron a varios actores de las distintas etapas del proceso constituyente, pasaremos a presentar las diferentes iniciativas presentadas por parte de la ciudadanía y que construyeron la agenda de la participación en el proceso constituyente, en relación con la educación de manera específica, el cual fue seleccionado para esta publicación por tratarse del tema con mayor propuestas presentadas, por encima del derecho a la paz.

II. MECANISMOS INSTITUCIONALIZADOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO CONSTITUYENTE COLOMBIANO DE 1990-1991

Con el objetivo de crear mecanismos incluyentes de participación en el proceso constituyente, el entonces Presidente Cesar Gaviria Trujillo convocó a las Comisiones y Mesas Preparatorias, como a las Mesas de Trabajo Regionales, a los ciudadanos -que fueran expertos, dirigentes, personalidades, representantes de las fuerzas sociales, o mujeres y hombres que tuvieran como aspiración vivir dignamente- para que trabajaran conjuntamente en el proceso de construir una nueva Constitución. Fue así como las propuestas por parte de la ciudadanía fueron presentadas en dos momentos, (i) en las Mesas de trabajo Regionales y en las Comisiones Preparatorias a la Asamblea Nacional Constituyente; y (ii) las presentadas por las organizaciones no gubernamentales y no institucionales durante las sesiones de dicha Asamblea.

En el primer momento el Gobierno Nacional convocó a diferentes actores de la sociedad civil, y a la ciudadanía en general, para participar en la construcción de un documento que pudiera recoger y sistematizar la opinión nacional y que fuera la base del proceso constituyente en la Asamblea²⁶. Por su parte las Mesas preparatorias, que funcionaron en la ciudad de Bogotá -capital del país-, se encargaron de sistematizar las propuestas provenientes de las Mesas regionales con el ánimo de unificarlas en un insumo que le sirviera a la Asamblea Nacional Constituyente para el debate y al mismo Gobierno Nacional para presentar su propia propuesta de reforma de la Constitución.

²⁵ Robert Dahl, *La igualdad política*, Fondo de cultura económico, Buenos Aires, 2008, p. 40

²⁶ Cfr. Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, 1991, p. 8 y Jaime Buenahora, *El proceso constituyente. De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*, Editorial Librería el Andariego, Bogotá, 1991, p. 369.

En el segundo momento señalado, el pueblo eligió popularmente a los constituyentes en calidad de Delegatarios con el fin de conformar la Asamblea Nacional Constitucional, connotación que tuvo al principio porque su función era presentar una reforma a la Constitución que se encontraba vigente. Posteriormente la Asamblea se declaró como Constituyente, y su función se transformó para la confección de una nueva Constitución, para lo cual tuvo en cuenta la recopilación de las propuestas ciudadanas que se habían presentado y aquellas que recibieron durante su funcionamiento²⁷. En este sentido la ciudadanía en general presentó propuestas y los constituyentes se reunieron con grupos sociales y visitaron lugares específicos para discutir algunos temas, tal y como pudo evidenciarse en las diferentes actas de reunión que fueron consultadas durante la realización de la investigación.

En consecuencia amplios sectores de la población expusieron sus necesidades y buscaron tener presencia, en mayor o en menor escala, en las deliberaciones, a la vez que exigían requerimientos para la forma de participación y la construcción de la nueva Constitución. El espacio público también fue abierto para quienes habían estado excluidos, tanto de la ciudadanía como del ejercicio de los derechos políticos, y aquellos que se habían considerado por la institucionalidad como subversiva o atentatoria del orden, como parte del movimiento constituyente y de la construcción del Estado Constitucional. La participación que se presentó obedeció más una forma de democracia participativa, que rompió la tradición representativa de la Carta Nacional que estaba vigente, debido a que el origen de la propuesta no estuvo vinculada exclusivamente a la iniciativa del ejecutivo²⁸:

(...) todos [el pueblo] debemos trabajar unidos. Todos tenemos algo que aportar. A todos se les ha dado la posibilidad de hacerlo. Por eso, tanto las mesas de trabajo, promovidas por los alcaldes municipales, las universidades, las fuerzas sociales de la Nación, los Consejos de Rehabilitación y los Cabildos Indígenas, como las comisiones preparatorias y las subcomisiones, funcionarán a lo largo y ancho del país y todo el que quiera presentar una propuesta fundamentada por escrito podrá hacerlo y ser escuchado. Esta instancia es por ello una verdadera fase pre-constituyente sin exclusión²⁹.

²⁷ Hernando Valencia Villa, *Cartas de Batalla. una crítica del constitucionalismo colombiano*, Editorial Cerec, Bogotá, 1997.

²⁸ Al respecto puede consultarse a:

Hernando Valencia Villa, “*Conflicto armado y éxodo interno en Colombia*”, en Serie éxodos en América Latina, N° 3, IIDH, San José, 1991, p. 19.

Oscar Eduardo Mejía Quintana, “*Poder constituyente, crisis política y autoritarismo en Colombia*”, en Poder Constituyente, Conflicto y Constitución en Colombia, Editorial Giro Editores Ltda, Bogotá, 2005, pp. 199 - 229.

Oscar Eduardo Mejía Quintana, *La problemática iusfilosófica de la obediencia al derecho y la justificación constitucional de la desobediencia civil: la tensión entre los paradigmas autopoietico y consensual-discursivo en la filosofía jurídica y política contemporáneas*, Editorial Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001.

Ricardo Zuluaga Gil, “*¿Supremacía o reforma? una aproximación a la Constitución con especial referencia a Colombia*”, Revista Vniversitas, N° 116, 2008, pp. 31-52

²⁹ Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, op.cit., p. 8.

Si bien estas discusiones fueron educativas y no obligaban al Ejecutivo ni a los delegatarios, el debate podía tener influencia en el proyecto gubernamental y en las propuestas de las fuerzas políticas que alcanzaron representación en el organismo de reforma, dependiendo de la calidad de los aportes que se hicieron en las Mesas de Trabajo Regionales y en las Comisiones y Subcomisiones Preparatorias, y sobre todo de la relación política establecida con los partidos y grupos participantes en las elecciones de los delegatarios³⁰.

Las personas convocadas para este ejercicio integraron veintinueve grupos de trabajo, que conformarían diez comisiones, las cuales estarían subdivididas en subcomisiones. El trabajo realizado en las Comisiones y las Mesas Preparatorias estuvo acompañado por la ciudadanía que se organizó en amplias mesas de trabajo por todo el país³¹ (ver Tablas 1, 2 y 3).

Tabla 1. Propuestas presentadas en las Mesas de Trabajo Regionales

Quién realiza la propuesta	Número de Propuestas	%
Individual	83.187	75,39
Organización Comunal, Vecinal o Veredal	11.768	10,67
Otros	3.803	3,45
Institución Religiosa	3.025	2,74
Organización de Acción Comunal	1.739	1,58
Organización Profesional	1.574	1,43
Organización Sindical	1.384	1,25
Organización Política	1.000	0,91
Cooperativa	684	0,62
Organización Empresarial	634	0,57
Organización Religiosa	573	0,52
Organización Étnica	386	0,35
Institución Académica	279	0,25
Organización Cultural o Deportiva	278	0,25
Conjunta	25	0,02
Total	110.339	100

³⁰ Hernando Valencia Villa, "Conflicto armado y éxodo interno en Colombia", *op. cit.*, p. 19.

³¹ Siguiendo a Jaime Buenahora Febres-Cordero las alcaldías municipales se encargaron de organizar e integrar las mesas de trabajo, contando con la participación de los distintos estamentos y fuerzas sociales de la región, vinculación de universidades por medio de foros y mesas de discusión y, en los lugares alejados y municipios menores, se acudió a los consejos de rehabilitación y a los cabildos indígenas. Así participaron en el proceso gremios de la economía, centrales obreras, organizaciones cívicas, comunales, indígenas, estudiantiles, campesinas, feministas, de jubilados y pensionados, de militares y policías retirados, ambientalistas y ecologistas, de derechos humanos, asociaciones de profesionales, universidades públicas y privadas, la Iglesia Católica y otras iglesias. Se registraron alrededor de 1.500 mesas de trabajo, de las cuales aproximadamente las Alcaldías coordinaron 840, las organizaciones sociales alrededor de 286, los Consejos de Rehabilitación unas 244, y las universidades y cabildos indígenas 114. (Jaime Buenahora, *El proceso constituyente. De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*, *op. cit.*, pp. 273 – 316).

Fuente: Elaboración propia con base en las “Estadísticas finales de propuestas de reforma constitucional presentadas a las comisiones/subcomisiones preparatoria y mesa de trabajo a nivel nacional”³².

Tabla 2. Propuestas presentadas en las Comisiones Preparatorias

Quién realiza la propuesta	Número de Propuesta	%
Individual	7.295	74,77
Organización Comunal, Vecinal o Veredal	746	7,65
Otros	344	3,53
Organización Profesional	299	3,06
Organización de Acción Comunal	242	2,48
Institución Académica	208	2,13
Organización Política	178	1,82
Organización Empresarial	147	1,51
Organización Sindical	134	1,37
Entidad Estatal	68	0,70
Organización Étnica	45	0,46
Organización Cultural o Deportiva	25	0,26
Organización Religiosa	21	0,22
Cooperativa	5	0,05
Total	9.757	100

Fuente: Elaboración propia con base en las “Estadísticas finales de propuestas de reforma constitucional presentadas a las comisiones/subcomisiones preparatoria y mesa de trabajo a nivel nacional” (Presidencia de la República de Colombia, Febrero 8 de 1991).

Tabla 3. Distribución geográfica de las propuestas presentada en la Comisiones Preparatorias y en las en las Mesas de Trabajo Regionales

Lugar	Distribución geográfica de las propuestas	%	Lugar	Distribución geográfica de las propuestas	%
Bogotá D.E	10630	10,6	Caquetá	2218	2,2
Antioquia	9036	9,0	Intendencia del Casanare	1578	1,6
Valle	8923	8,9	Córdoba	1231	1,2
Santander	7800	7,8	Magdalena	1145	1,1
Tolima	5472	5,5	Choco	1122	1,1
Cundinamarca	5253	5,2	Bolívar	971	1,0
Boyacá	4746	4,7	Putumayo	947	0,9
Huila	4592	4,6	La Guajira	900	0,9
Nariño	4444	4,4	Sucre	854	0,9
Meta	4058	4,0	Arauca	658	0,7
Cauca	4001	4,0	Comisaria del	567	0,6

³² Presidencia de la República de Colombia, *Estadísticas finales de propuestas de reforma constitucional presentadas a las comisiones/subcomisiones preparatoria y mesa de trabajo a nivel nacional*, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, febrero 8 de 1991.

			Guainía		
Quindío	3818	3,8	Comisaria del Guaviare	291	0,3
Caldas	3294	3,3	Comisaria del Amazonas	257	0,3
Atlántico	3047	3,0	Comisaria del Vaupés	210	0,2
Norte de Santander	2982	3,0	Intendencia de San Andrés	96	0,1
Risaralda	2670	2,7	New York	3	0,0
Cesar	2509	2,5			
TOTAL: 100.323					

Fuente: Elaboración propia con base en las “Estadísticas finales de propuestas de reforma constitucional presentadas a las comisiones/subcomisiones preparatoria y mesa de trabajo a nivel nacional” (Presidencia de la República de Colombia, Febrero 8 de 1991).

Este espacio de participación política que generó el Gobierno fue aprovechado por la ciudadanía, como revelan las cifras presentadas en la Tabla 1 y 2, aunque esta participación se ubicó en mayor medida en los principales centros urbanos del país, como lo muestra la Tabla 3. Sin embargo, es importante resaltar el elevado número de propuestas presentadas teniendo en cuenta la inexperiencia de la ciudadanía en tema de reforma constituyente y la poca promoción de una cultura política democrática y participativa, que había dejado como legado el plebiscito de 1957 y la instauración del Frente Nacional³³.

En estas Mesas de Trabajo Regionales la ciudadanía, ya hubiera sido a nombre propio o de una agrupación de personas, pudo presentar de forma libre propuestas de reforma. Por otra parte, en las Comisiones Preparatorias se agrupó, analizó y unificó lo presentado en aquellas Mesas de Trabajo, con el propósito de generar una propuesta como insumo dirigido a los asambleístas, así como al Gobierno mismo para que redactara su propia propuesta.

La importancia de examinar las temáticas que fueron objeto de propuestas presentadas en la Comisión Preparatoria, como en las Mesas Regionales para la reforma constituyente, es que estas contienen los temas que para la ciudadanía eran de mayor interés y relevancia, y que por lo tanto tenían mayor expectativa de reforma constitucional. Al lograr identificar estas temáticas que generaron mayor número de propuestas, se pudo evidenciar lo que podríamos llamar la agenda de la participación ciudadana en el proceso constituyente. Además se pudieron establecer las temáticas de mayor densidad de participación, entendido este término como el número de propuestas presentadas sobre un tema en específico.

³³ El Frente Nacional fue producto de un pacto político y electoral entre el Partido Liberal y el Partido Conservador, creado con el propósito de superar la confrontación política sufrida por la violencia partidista acaecida a mediados del siglo XX y la dictadura militar de Gustavo Rojas Pinilla. Fundamentado en la alternancia del poder, la distribución equitativa de los cargos públicos y la coalición de gobierno permitió que durante 16 años (1958-1974) se estableciera un régimen político que fortaleció al bipartidismo, la reestructuración del Estado y la consolidación de las instituciones. Para ampliar la dinámica del Frente Nacional se puede consultar el texto de Hartlyn (1993).

Para Jaime Buenahora Febres-Cordero las Mesas Regionales recibieron aproximadamente 150.000 propuestas, el tema de mayor frecuencia fue la paz, seguido de la educación con más de 12.170 referidas a reformas integrales al sistema de educación, la educación, su descentralización y la autonomía universitaria; después estuvieron las propuestas relacionadas con el Congreso con más de 5.545 peticiones sobre el funcionamiento del mismo y la supresión de auxilios parlamentarios; en cuarto lugar estuvieron las propuestas referidas a la reforma del sistema electoral, con 2.667 propuestas³⁴. No obstante, y de acuerdo a la información disponible en las “Estadísticas finales de propuestas de reforma constitucional presentadas a las comisiones/subcomisiones preparatoria y mesa de trabajo a nivel nacional”³⁵, se pudo identificar que hubo un total de 201.296 propuestas, y que fueron clasificadas en 558 descriptores. El descripto de mayor densidad fue el de “Educación” con un total de 7.714 y en tercer lugar, y relacionado con el tema de educación, está el descriptor “Derecho a la educación” con un total de 4.413 propuestas (ver Tabla 4).

Tabla 4. Diez primeros descriptores de mayor frecuencia presentados en las Estadísticas finales de propuestas se reforma constitucional presentadas en la comisión/subcomisión preparatoria y mesas de trabajo a nivel nacional

Nombre descriptor	Total de propuestas	% de acuerdo al total de propuestas
Educación	7764	3.857
Congresista	5443	2.704
Derecho a la educación	4413	2.192
Rama Legislativa-Estructura	3487	1.732
Derecho a la salud	2757	1.37
Elecciones	2667	1.325
Democracia participativa	2641	1.312
Campesino	2637	1.31
Extradición	2392	1.188
Derecho al trabajo	2308	1.147

Fuente: Elaboración propia con base en la “Estadísticas finales de propuestas de reforma constitucional presentadas a las comisiones/subcomisiones preparatoria y mesa de trabajo a nivel nacional” (Presidencia de la República de Colombia, Febrero 8 de 1991).

Las anteriores cifras respaldan la pertinencia de examinar cuál fue el tratamiento que se le dio a la “Educación” y al “Derecho a la educación” en el proceso constituyente; lo cual podría servir de ejemplo representativo de la dinámica en la que fueron tratados las diferentes temáticas, y cómo pudieron servir de insumo las propuestas presentadas por la ciudadanía. Podemos observar que la educación no ocupó el segundo lugar en las temáticas en las cuales la ciudadanía presentó propuestas y después de asuntos relacionados con la paz, tal como lo sostiene Jaime Buenahora Febres-Cordero³⁶, puesto que, de

³⁴ Jaime Buenahora, *El proceso constituyente. De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*, op. cit, pp. 274 y ss.

³⁵ Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, 1991.

³⁶ Jaime Buenahora, *El proceso constituyente. De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*, op. cit.

conformidad con las estadísticas que al respecto fueron publicadas por parte de la Presidencia de la República de Colombia (1991), hubo un total de 201.296 en el periodo que denominamos como el primer momento del proceso constituyente de Colombia de 1991. Las propuestas fueron clasificadas en 558 descriptores, entre los cuales para el de “Educación” hubo 7.764 iniciativas y 4.413 para el de “Derecho a la educación”, para un total de 12.177.

Así la cosas, la educación fue propuesto para su estudio y discusión en las Comisiones y Mesas Preparatorias, el cual fue asignado a la Comisión Cuarta: Derechos Humanos, Subcomisión 401: Derecho a la Educación, Fomento a la Cultura, Ciencia y Tecnología. Si bien la discusión se abordó casi en su totalidad por esta Comisión, también fue tratado tangencialmente en otras siete comisiones y subcomisiones: (i) Comisión Segunda. Justicia y Ministerio Público. Subcomisión 0202 Organización y funcionamiento de la Rama judicial; (ii) Comisión Tercera Administración Pública; (iii) Comisión 4. Derechos Humanos. Subcomisión 0402 Derecho al trabajo y derechos sociales; (iv) Comisión Sexta. Régimen Departamental, Distrital y Municipal. (v) Subcomisión 0603 Intendencias y Comisariías; Subcomisión 0604 Régimen de San Andrés y Providencia; (vi) Comisión Séptima. Mecanismos de Participación. Subcomisión 0701 Democracia participativa y (vii) Comisión Novena. Temas Económicos. Subcomisión 0904 Mecanismos de expropiación.

III. CONTENIDO DE LA EDUCACIÓN A PARTIR DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS EN RAZÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DURANTE EL PROCESO CONSTITUYENTE

La educación correspondió a la Subcomisión 401: Derecho a la Educación, Fomento a la Cultura, Ciencia y Tecnología, de la Comisión Cuarta -sobre Derechos Humanos-, la cual estuvo integrada por 60 miembros, quienes trabajaron en 3 meses y revisaron aproximadamente 240 ponencias, de las cuales 50 fueron presentados por los mismos miembros de la Subcomisión y las demás por la ciudadanía (190). Se estructuraron tres grupos de trabajo que desarrollaron los siguientes temas específicos: 1. educación; 2. cultura; y 3. ciencia y tecnología. El punto de inicio de la discusión en la comisión fueron los siguientes: la cultura como elemento de coherencia global; la democracia para acceder a la cultura y participar en el desarrollo; la relación entre la libertad de creación y la intervención del Estado para definir derechos y obligaciones³⁷.

Por otra parte, trece organizaciones No Gubernamentales/No Institucionales presentaron propuestas relacionadas con la educación: Corporación Universitaria Antonio Nariño; El Colegio de Altos Estudios de Quirama; Centro de Estudios e Investigaciones Frantz Fanon; Conferencia Episcopal de Colombia; Asociación Colombiana de Universidades -ASCUN-; Asociación de economistas de la Universidad Nacional; Colombia 2011 y Universidad Piloto de Colombia; Confederación Nacional Comunal; Federación Internacional de Abogados -FIDA-; Asociación de Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales de Colombia;

³⁷ Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, Op. Cit, pp. 170 - 189

S.O.S Colombia – Campaña “Viva la ciudadanía”; Fundesco Fundación Educativa para la Vida; y Asociación colombiana de Periodistas³⁸.

Del análisis realizado de los descriptores señalados en las “Estadísticas finales de propuestas de reforma constitucional presentadas en la comisión/subcomisión preparatoria y mesas de trabajo a nivel nacional” (Presidencia de la República de Colombia, Febrero 8 de 1991), de las propuestas identificadas de las Comisiones Preparatorias y en las Mesas de Trabajo Regionales, y de las provenientes de las Organizaciones No Gubernamentales y No Institucionales, se pueden agrupar las iniciativas referidas a la educación en cinco grandes categorías: i) propósito y calidad de la educación; ii) aspectos administrativos del servicio educativo; iii) acceso a la educación como derecho y manifestación de cultura; iv) libertad de enseñanza; y v) participación y corresponsabilidad en la educación.

3.1 Propósito y calidad de la educación

La Subcomisión 401 consideró que no se podría perder de vista la importancia del desarrollo de las potencialidades humanas en la educación, lo cual generaría: el respeto a los derechos humanos, libertades fundamentales y la responsabilidad en el ejercicio de los deberes civiles, la justicia, la democracia, la participación y la convivencia, la comprensión y tolerancia entre naciones, grupos étnicos y religiosos, búsqueda de un desarrollo sostenible desde lo ambiental, una ética de trabajo y aprovechamiento del tiempo libre, el aprecio por el patrimonio cultural y la capacidad para argumentar racionalmente y de leer, escribir y utilizar los dispositivos gráficos y electrónicos para potenciar el pensamiento y la comunicación³⁹. Del articulado propuesto se pueden resaltar los siguientes apartados: el Estado regularía las matrículas y pensiones de la educación y la ofrecería con una alta calidad por medio de instituciones públicas, en todas sus etapas, niveles o modalidades; y que las universidades garantizarían la calidad de la enseñanza y de los derechos de los estudiantes, en tal caso gozarían de autonomía académica y administrativa, y podrían darse sus propias directivas y regir por la libertad de cátedra.

Por su parte la Corporación Universitaria Antonio Nariño presentó la propuesta titulada “La enseñanza en el país”, en donde señaló que el sistema educativo debía estar orientado permanentemente hacia el logro de la innovación, la transformación y la creación de la sociedad. Además puntualizó la propuesta, que a la universidad privada se le debía estimular, haciéndola partícipe de dicho

³⁸ Las instituciones que presentaron las propuestas No Gubernamentales/No Institucionales a la Asamblea Nacional Constituyente fueron las siguientes: 1. Asociación de Economistas de la Universidad Nacional; 2. La Universidad Piloto de Colombia; 3. Confederación Nacional Comunal; 4. Federación Internacional de Abogados -FIDA-; 5. S.O.S Colombia -Campaña “Viva la Ciudadanía-; 6. Fundesco Fundación Educativa para la Vida; 7. Conferencia Episcopal de Colombia; 8. Asociación Colombiana de Periodistas; 9. Asociación Colombiana de Universidades -ASCUN-; 10. Corporación Universitaria Antonio Nariño; 11. Colegio Altos Estudios Quirama; 12. Centro de Estudios e Investigaciones Frantz Fanon “CEIFFA”; 13. Asociación de Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales de Colombia; 14. Colombia 2001.

³⁹ Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, op. cit., p. 175 - 176.

propósito, la cual debería tener un estatuto especial, como entidad sin ánimo de lucro que prestaría un servicio público⁴⁰.

La propuesta de la Asociación de Economistas de la Universidad Nacional, hizo referencia a que los modelos de educación, al igual que los de desarrollo, se habían sustentado en aspectos que le eran ajenos a las características ecológicas de un territorio ubicado en una zona tropical. En este sentido propuso que tanto la educación como la cultura, la ciencia, la tecnología y el arte, debían procurar el conocimiento, respeto y protección del medio ambiente, de tal forma que el desarrollo económico y social se encuentren en armonía con éste⁴¹.

Finalmente la Confederación Nacional Comunal, propuso que la ciencia y tecnología debían estar al servicio del desarrollo social, económico y cultural del país, al cual se le debería asignar el 3% del PIB del patrimonio nacional⁴².

3.2 Aspectos administrativos del servicio educativo: autonomía, descentralización, vigilancia, control y financiación

Sobre este aspecto la Subcomisión 401, previendo que en el futuro las desigualdades educativas pudieran llegar a ser la principal fuente de desigualdad social, estableció que era necesario que el Estado generara políticas para compensar las eventuales desventajas educativas e hicieran más real la igualdad de oportunidades, además de aumentar la pertinencia en la formación escolar por medio de la descentralización y el compromiso de las comunidades en su orientación, de tal forma que se presentaría mayor heterogeneidad y flexibilidad en el trabajo pedagógico. Por último, se discutió sobre la autonomía que debían tener las universidades, donde sostuvo que el epicentro de diálogo eran los siguientes temas: la capacidad académica, la producción científica, la función crítica y la vocación universalista⁴³.

Con base en las anteriores consideraciones, la Subcomisión propuso consagrar en la Constitución un título denominado “De la Cultura” con un total de 22 artículos, en donde los primeros 9 recogían el concepto de la cultura, de arte, de ciencia, de tecnología y de educación. Seguían 10 artículos sobre la educación, en donde especificaba el equilibrio entre la libertad de enseñanza, la autonomía, la inspección y la vigilancia por parte del Estado, como defensa de los derechos de los educandos; un artículo sobre la ciencia y la tecnología; y dos últimos acerca de la cultura artística. Dentro de este articulado se consagraron tres que desarrollaron formas de participación ciudadana: uno referente a la formulación de políticas y asignación de recursos por parte del Estado, otro que

⁴⁰ Corporación Universitaria Antonio Nariño, “*La Enseñanza en el País. Propuestas de reforma constitucional enviada a la Asamblea Nacional Constituyente*” Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 76, mayo 18 de 1991, p. 16.

⁴¹ Asociación de Economistas de la Universidad Nacional, “*Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 67, mayo 4 de 1991, pp. 22-23.

⁴² Confederación Nacional Comunal, “*Propuesta de la Confederación Nacional Comunal*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 60, abril 26 de 1991, pp. 22.

⁴³ Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, op. cit., pp. 177- 178

cubría todas las instituciones educativas y el tercero hacía referencia a la descentralización de la educación con la participación de la comunidad⁴⁴.

Del articulado propuesto se puede resaltar la intensión de que el Estado promovería el desarrollo y apropiación de la ciencia y la tecnología y dispondría de los recursos para la investigación en los diferentes campos del saber, como la difusión de sus resultados. Por su parte la Comisión Tercera, sobre la Administración Pública, de las propuestas que recibió -261 en total-, se puede destacar una que hacía referencia a la educación en lo concerniente a las universidades públicas, donde se solicitaba que estas gozarían de autonomía para la designación de sus órganos de gobierno⁴⁵.

En cuanto a las otras comisiones en donde se abordó el tema de forma tangencial, se encontró que en la Subcomisión 0202 sobre la Organización y funcionamiento de la Rama Judicial, de la Comisión Segunda -Justicia y Ministerio Público-, se propuso modificar al artículo 7 de la Constitución Política de Colombia de 1886 así: “Las decisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la educación, la planificación, el desarrollo económico y social, la administración de justicia y otros que señale la ley, podrán no coincidir con la división general”⁴⁶.

De igual forma la modificación al art. 349 así: “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley exigirá títulos de idoneidad y reglamentará el ejercicio de las profesiones. Las autoridades inspeccionarán las profesiones para garantizar el cumplimiento de su función social”⁴⁷. Finalmente se propuso que el art. 40 de la Constitución de 1886 debía desaparecer, porque su contenido era puramente legal y no podía existir una profesión con reglamentación especial en el orden constitucional⁴⁸.

Para la Asociación Colombiana de Universidades -ASCUN- los anhelos sobre autonomía universitaria se concretarían en la libertad académica, administrativa y económica; por lo tanto se propuso que constitucionalmente se consagrara la libertad para el nombramiento de sus autoridades, el manejo autónomo de sus recursos, funcionamiento propio y reglamentación administrativa, así como en lo concerniente al campo curricular, científico y tecnológico; de tal forma que no quedaría al arbitrio del legislador su interpretación, alcance y significado. No obstante esta autonomía, y sin detrimento de ella, se debía mantener en cabeza del Presidente de la República la inspección y vigilancia de todas las instituciones de educación, incluyendo las de educación superior, pero bajo los lineamientos que por ley sean establecidos; en este sentido se debía continuar con la exigencia de requisitos básicos para la creación de universidades y programas que otorgaran títulos profesionales, cuyo ejercicio debía vigilar el Estado para así

⁴⁴ Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, op. Cit., pp. 183 - 186

⁴⁵ Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, op. Cit., p. 152

⁴⁶ Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, op. Cit., p.102

⁴⁷ Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, op. Cit., p.103

⁴⁸ Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, op. cit., p. 103

procurar por el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y de la ciencia, mejorando con esto la formación integral, moral y física de los educandos⁴⁹.

En relación con la financiación de la educación superior, ASCUN propuso que, por medio de la ley, se reglamentara la gratuidad o el costo que debía asumir el estudiante en las instituciones del Estado, de tal forma que se permitiría su sostenimiento, de conformidad con el contexto general de la economía, la distribución de los recursos y el desarrollo económico y social. Por su parte las universidades privadas deberían recibir auxilios por contribuir al servicio de la cultura y completar el trabajo del Estado al ampliar el campo de servicio para los educandos, además de eximirlos del pago de toda clase de impuestos y contribuciones del orden nacional o de las entidades territoriales, al igual que a las universidades públicas; de esta forma correspondería a aquellas entidades y al Gobierno Nacional garantizar, por medio de los presupuestos generales, la adecuada y oportuna prestación del servicio público de la educación en todos los niveles. Por último, propuso que por medio de la ley se estableciera el mínimo que se debe incluir en el presupuesto nacional para la financiación de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico⁵⁰.

La propuesta presentada por Colombia 2001 y Universidad Piloto de Colombia, abogaba por el desarrollo educativo y económico-social del país, y como este debía proyectarse desde los planes de desarrollo municipales, los cuales debían ser aprobados por los respectivos concejos y formulados de manera participativa por los alcaldes, concejales, organizaciones, familias, ciudadanos, entre otros. Este proceso facilitaría la planeación departamental y nacional en los mismos aspectos, tratándose de alejar de un modelo obsoleto, como el que se tenía, en el que la planeación se hacía desde la capital de la República o de los departamentos⁵¹.

Por otro lado, la Asociación de Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales de Colombia, al presentar su propuesta de reforma al régimen departamental, propuso que entre las competencias atribuidas a los departamentos, se incluyera la planificación y la programación de proyectos educativos en los niveles básicos y de media vocacional. Estos programas estarían dirigidos a la creación de entidades educativas en los mismos niveles y dentro del ámbito de su jurisdicción, sin oponerse a los intereses nacionales o de otros departamentos y, en consecuencia, correspondería a las Asambleas Departamentales expedir normas relacionadas con la educación⁵².

⁴⁹ Asociación Colombiana de Universidades -ASCUN-, "*Propuestas de reforma constitucional enviada a la Asamblea Nacional Constituyente*", Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 34, abril 2 de 1991, p. 24.

⁵⁰ Asociación Colombiana de Universidades -ASCUN-, "*Propuestas de reforma constitucional enviada a la Asamblea Nacional Constituyente*", *op. cit.* p. 24.

⁵¹ Colombia 2001 & Universidad Piloto de Colombia, "*Desarrollo económico, social y educativo*" Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 62, abril 29 de 1991, p. 16.

⁵² Asociación de Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales de Colombia, "*Reforma al Régimen Departamental*", Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 35, abril 3 de 1991, pp. 2-9.

Por último, La Asociación Colombiana de Periodistas, propuso que la educación básica, media y superior de los hijos de los profesionales de este medio fuera gratuita y a cargo del Estado⁵³.

3.3 Acceso a la educación como derecho y manifestación de cultura

En relación con este aspecto, del articulado de la propuesta presentada por la Subcomisión 401 se pueden resaltar los siguientes apartados: toda persona tendría el derecho a crear, disfrutar y acceder a los bienes y valores de la cultura, tanto en sus manifestaciones sistemáticas -educación, arte, ciencia y tecnología- como a las populares, siendo obligación del Estado garantizar las condiciones para ello; y que las políticas de desarrollo del Estado deberían tener presente las características locales y regionales, buscando fortalecer la identidad nacional en el contexto de respeto por la diversidad cultural del país y los ideales de la humanidad⁵⁴.

Entre las propuestas recibidas por la Subcomisión 0402 sobre el Derecho al trabajo y derechos sociales, de la Comisión Cuarta -Derechos Humanos-, y que fueron sustentadas e incluidas al informe final de la Comisión, dos se refirieron a la educación: i) El señor Pedro Guillermo Pinilla B., a nombre de la unión de Soldados Reservistas de Colombia, propuso elevar el nivel social de los soldados activos y reservistas, reconociéndoles el derecho a la educación, entre otros derechos⁵⁵; ii) Los señores Adolfo Castañeda C. e Ignacio Arturo Ruiz Ruiz, profesiones de la economía, propusieron que la educación básica y secundaria debía ser prestada de forma gratuita para todos los colombianos⁵⁶.

En la Subcomisión 0603 sobre Intendencias y Comisariás, de la Comisión Sexta -Régimen Departamental, Distrital y Municipal- se propuso consagrar para las regiones fronterizas normas básicas tendientes a preservar el patrimonio ecológico, el respeto de las culturas autóctonas y la promoción de la educación bilingüista en las comunidades indígenas y otras que no tengan el español como idioma materno⁵⁷. Algo similar ocurrió en la Subcomisión 0604 sobre el Régimen de San Andrés y Providencia, de la misma Comisión, en cuanto a la reivindicación de la cultura de la Isla e implementar el bilingüismo en el sistema educativo, dado que el inglés era el idioma de la ciencia, la tecnología y el comercio internacional, permitiendo una apertura del país, y de la Isla en particular, hacia el exterior⁵⁸.

⁵³ Asociación Colombiana de Periodistas, “*Propuestas de reforma constitucional enviada a la Asamblea Nacional Constituyente*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 61, abril 27 de 1991, p. 16.

⁵⁴ Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, op. cit., pp. 180 – 183.

⁵⁵ Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, op. cit., p. 201.

⁵⁶ Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, op. cit., p. 201.

⁵⁷ Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, op. cit., p. 502.

⁵⁸ Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, op. cit., pp. 503 - 515.

En la revisión que hizo del artículo 41 de la Constitución Política de Colombia de 1886, por parte de la Subcomisión 0701 sobre Democracia participativa, de la Comisión Séptima -Mecanismos de Participación-, se expuso que el Estado debía garantizar a todos los habitantes del territorio nacional el acceso a la educación, a la ciencia, a la cultura y a la tecnología. También se debía garantizar la libertad de enseñanza, pero el Estado tendría la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación ética, intelectual y física de los educandos. La enseñanza básica debería ser gratuita, así como garantizar el acceso a todos los niños que habiten el territorio nacional a las escuelas del Estado. También se propuso extender la gratuidad de la educación a la enseñanza secundaria en los centros educativos del Estado.

Por su parte el Colegio de Altos Estudios de Quirama consideró en su propuesta los siguientes puntos: (i) El Estado fomentaría la educación en sus diversos niveles, procurando el acceso a ella por medio del crédito educativo. (ii) Los niños menores de siete años tendrían el derecho a una atención integral, en cooperación con la familia y la comunidad. (iii) El deporte y la recreación serían parte integrante de la educación como expresiones humanas y sociales, constitutivas de derechos, que el Estado vigilaría y promovería.

Por su lado, la Conferencia Episcopal de Colombia, propuso el acceso de toda persona a la educación como un derecho, asimismo que la formación básica fuera obligatoria en el grado que señale la ley, y que sería gratuita en los establecimientos oficiales; se debía garantizar la libertad de enseñanza, además que los particulares y las confesiones religiosas pudieran establecer y dirigir instituciones de educación en cualquier nivel, rama o especialidad; y que el Estado ejercería la inspección y vigilancia sobre todos los centros educativos⁵⁹.

Para la Federación Internacional de Abogados -FIDA-, era importante que se incluyera, en el nuevo texto constitucional, la educación como el derecho de toda persona al acceso y a la gratuidad del servicio, en los niveles primario y medio vocacional; además la propuesta contempló que el Estado controlaría el costo y duración de los materiales de estudio y que este sería prestado en forma integral: creativa, investigativa, ecológica, cívica y dirigida a la vida práctica, con énfasis en la formación moral, religiosa y en la enseñanza de los principios básicos de la economía⁶⁰.

En lo presentado por la organización S.O.S. Colombia – Campaña “Viva la Ciudadanía”, al proponer la inclusión de los derechos económicos, sociales y culturales, estableció la consagración del derecho a la educación en el texto y que esta fuera fiscalizada y supervisada por el Gobierno Nacional cuando fuera prestada por instituciones privadas⁶¹.

⁵⁹ Conferencia Episcopal de Colombia, “*Propuestas específicas a la Asamblea Nacional Constituyente*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 35, abril 3 de 1991, p. 16.

⁶⁰ Federación Internacional de Abogados -FIDA-, “*Propuesta de Reforma de la Federación Internacional de Abogados*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 34, abril 2 de 1991, p. 23.

⁶¹ S.O.S. Colombia, “*Propuesta de Reforma*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 68, mayo 6 de 1991, pp. 23-24.

Por su parte Fundesco, al hacer referencia a la educación, propuso que se debía mantener la libertad de enseñanza y la gratuidad de la primaria, pero era necesario que se precisara el derecho al acceso de todo ciudadano a la educación. De igual forma, la propuesta estableció que el objeto de esta sería el desarrollo de la personalidad, el respeto por los principios de la democracia, el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales del hombre y de la sociedad, así como la garantía de la inclusión de la etno-educación en las regiones en donde la población se caracterizaba, en su mayoría, por las razas negra e indígena. La cultura, se abordó en forma separada a la educación y se consagró como un derecho nuevo, propusieron como una obligación del Estado la garantía del acceso a la misma y a los medios de divulgación y expresión culturales del país - radio, televisión, teatro, museo, academias, auditorios, bibliotecas, etc.-, así como a la investigación científica y técnica⁶².

3.4 Libertad de enseñanza

En relación con este aspecto, del articulado propuesto por la Subcomisión 401, se pueden resaltar los siguientes apartados: El Estado debía garantizar las libertades de pensamiento, creación, expresión, desarrollo, comunicación, acceso y difusión de la información y del conocimiento; asimismo las minorías étnicas y lingüísticas conservarían su patrimonio cultural, así como enriquecerlo, difundirlo, generar conocimiento con base en sus propias tradiciones y se beneficiarían de una educación que les aseguraría tales derechos. En ningún caso los logros se podrían utilizar en detrimento de los Derechos Humanos; y que el Estado garantizaría la libertad de enseñanza, y con el apoyo de las comunidades educativas, científicas, culturales y académicas, vigilaría la calidad de la educación, en la cual se tendría igualdad de oportunidades para el acceso sin distinción de algún tipo y se deberían desarrollar políticas para compensar las desigualdades que surgirían de la heterogeneidad de la educación inicial y básica.

Por su parte el Colegio de Altos Estudios de Quirama consideró en su propuesta que el Estado propiciaría y fomentaría la libertad de investigación en el campo del humanismo, la ciencia y la tecnología. La ley establecería estímulos tributarios, con el fin de procurar el avance de la investigación teórica y práctica y la producción de bienes y servicios culturales en las entidades educativas, centros de investigación, empresas e instituciones de altos estudios. Por último, que el Estado invertiría no menos del 30% del presupuesto nacional en gastos de educación y cultura, salud pública y administración de justicia, atendiendo a las necesidades de cada sector⁶³.

El Centro de Estudios e Investigaciones Frantz Fanon “CEIFFA”, propuso que se garantizara la libertad de enseñanza y que sería el Estado el que tendría la suprema dirección, inspección y vigilancia de la educación pública y privada, con el fin de lograr la formación integral del individuo, teniendo en cuenta la

⁶² Fundesco, “*Reformas Constitucionales Fundamentales*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 63, abril 30 de 1991, p. 10.

⁶³ Colegio de Altos Estudios de Quirama, “*Propuestas de reforma constitucional enviada a la Asamblea Nacional Constituyente*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 34, abril 2 de 1991, pp. 2-22.

conciencia de los valores universales y los valores culturales, éticos y étnicos que determinan la nacionalidad colombiana⁶⁴.

3.5 Participación y corresponsabilidad en la educación

Sobre este punto se puede resaltar del articulado propuesto por la Subcomisión 401 que se asegurara la participación de los educadores, artistas y científicos en la formulación y definición de las políticas y en la asignación de recursos para el desarrollo de la educación, la ciencia, la tecnología y las artes, el cual no podía ser inferior al 8% del PIB, del año inmediatamente anterior.

Por su parte la Subcomisión 0701, sobre Democracia participativa, de la Comisión Séptima -Mecanismos de Participación-, en apoyo de la obligatoriedad del Estado y en defensa del derecho de los niños a obtener educación, propuso consagrar la responsabilidad de los padres en procurar la educación de sus hijos, por medio de las asociaciones de padres, de educadores y de estudiantes, la sociedad debería participar en el desarrollo y control del sistema educativo. Por último, se disponía que la comunidad se pudiera organizar por barrios, sectores o municipios para la debida atención y educación preescolar de los niños, y el Estado brindaría el apoyo material y técnico necesario⁶⁵.

Por último la Corporación Universitaria Antonio Nariño presentó la propuesta titulada “La enseñanza en el país”, en donde señaló Igualmente propuso, que los padres de familia serían los responsables de que sus hijos recibieran educación primaria y básica secundaria, la cual sería obligatoria en todo el país y gratuita en los establecimientos del Estado, quien a su vez sería el encargado de reglamentar e impulsar el desarrollo de la educación superior y en su gestión participarían, además, las instituciones de educación superior privadas, los padres de familia y los educandos; también sería el desarrollo científico una responsabilidad prioritaria de aquel y de las instituciones de enseñanza oficiales y privadas; y, por último, le correspondería al Estado, como órgano supremo de inspección y vigilancia de la enseñanza, garantizar la calidad, eficiencia e igualdad de oportunidades de ingreso al sistema educativo, para lo cual debía crear un sistema de créditos⁶⁶.

Como puede observarse las iniciativas provenientes de la ciudadanía sobre la educación, que fueron presentadas durante los dos mecanismos institucionalizados para la construcción de la agenda de la participación ciudadana en el proceso constituyente colombiano de 1990-1991 -Mesas de Trabajo Regionales y Comisiones Preparatorias-, fue considerable, tanto en el número de propuestas presentadas como en cuanto a la distribución geográfica de origen. Se trató de un asunto que no se abordó únicamente por la Comisión a

⁶⁴ Centro de Estudios e Investigaciones Frantz Fanon, “*Propuestas de reforma constitucional enviada a la Asamblea Nacional Constituyente*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente De La República De Colombia, N° 60, abril 26 de 1991, p. 20.

⁶⁵ Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, op. cit., pp. 522-523 y 533-534.

⁶⁶ Corporación Universitaria Antonio Nariño, “*La Enseñanza en el País. Propuestas de reforma constitucional enviada a la Asamblea Nacional Constituyente*”, op. cit., p. 16.

la cual se le asignó su estudio en las Mesas Regionales y Preparatorias, sino que fue de interés de algunas otras. Y de 30 propuestas provenientes de las organizaciones No Gubernamentales/No Instituciones, 13 hicieron referencia al mismo. Con la anterior presentación de las diferentes iniciativas, queda descrito el contenido de la agenda de la participación ciudadana sobre la educación, por lo tanto pasaremos a presentar las conclusiones. En estas pretendemos hacer un cotejo entre esta y el contenido de los artículos que quedaron en la Constitución Política de Colombiana de 1991, referidos a la educación, lo cual nos permite establecer que las mismas efectivamente fueron tenidas en cuenta en lo discutido y aprobado por los Constituyentes.

CONCLUSIONES

Con lo anterior se evidencia la participación ciudadana que se generó entorno a la educación en el proceso constituyente colombiano de 1991, a pesar de la inexperiencia popular en reformas constitucionales que se presentaba en Colombia⁶⁷. Las propuestas relacionadas con este derecho y presentadas en las Comisiones Preparatorias y las Mesas Regionales convocadas por el Gobierno Nacional -que fue analizado conjuntamente con los temas de cultura, ciencia y tecnología, temas íntimamente relacionados entre sí- discutieron la necesidad de plantearla como eje fundamental del desarrollo de las potencialidades humanas, y como tal debía ser garantizado por igual a toda la población. Ante tal compromiso, la educación debería ser libre y de buena calidad, lo cual se aseguraría por un sistema de inspección y vigilancia por parte del Estado. Los compromisos adquiridos al respecto estarían reflejados en todos los niveles formativos (primarios, secundarios y universitarios) y serían desarrollados desde el conocimiento general de los saberes y las características locales y regionales del país, buscando fortalecer la identidad nacional en el contexto de la diversidad cultural existente.

Con la revisión que se hizo de las propuestas no gubernamentales y no institucionales presentadas, se pudo establecer que no distan de las presentadas por los ciudadanos en las Mesas de Trabajo Regionales y en las Comisiones Preparatorias. Asuntos como la gratuidad del sistema educativo, que en la mayoría se proponían para la educación primaria y secundaria, la protección de la libertad de enseñanza y la vigilancia e inspección del sistema educativo en cabeza del Estado, fueron puntos comunes en todas las propuestas. En otras se presentaron aspectos más específicos y relacionados con el desarrollo científico y tecnológico de la educación, la destinación de recursos del presupuesto nacional para la educación, la cultura, el fortalecimiento y la protección de la autonomía universitaria, la planificación y la programación de proyectos educativos desde el ámbito regional, y en algunos casos el bilingüismo como una forma de reconocer y proteger la multiculturalidad del país.

Las propuestas provenientes de la ciudadanía incorporadas mediante los mecanismos señalados, tuvieron su resonancia y aceptación en el texto final de la Constitución Política de Colombia de 1991, donde muchas de las propuestas quedaron incorporadas en diferentes artículos. En el artículo 10 se estableció que la enseñanza que se imparta en las comunidades indígenas con tradiciones

⁶⁷ Hernando Valencia Villa, *Cartas de Batalla. una crítica del constitucionalismo colombiano*, op. cit.

lingüísticas propias será bilingüe; el artículo 44 consagró dentro de los derechos fundamentales y prevalentes de los niños y niñas el de la educación; el artículo 64 definió como deber del Estado promover, para los trabajadores agrarios, el acceso progresivo a este derecho; el artículo 67 lo decretó como un derecho económico, social y cultural (DESC), así como su gratuidad, su inspección y vigilancia a cargo del Estado y la planificación y la programación de proyectos educativos desde el ámbito regional; con el artículo 68 se señaló la libertad de enseñanza y aprendizaje, y el respeto y desarrollo de la identidad cultural de los grupos étnicos en la formación que se les imparte; en el artículo 69 se indicó la autonomía universitaria, investigación científica y acceso a la educación superior; en el artículo 70 se afirmó como deber del Estado promover y fomentar el acceso a la cultura en igualdad de oportunidades por medio de la educación y la enseñanza científica; por último en el artículo 79 manifestó que, el Estado debe fomentar por medio de la educación, la defensa y protección del medio ambiente y la diversidad.

Así las cosas, la participación ciudadana contribuyó activamente en la discusión y aprobación del texto constitucional colombiano de 1991. Esto se logra evidenciar con el movimiento de la Séptima Papeleta; con el proceso previo a la instalación de la Asamblea por medio de los mecanismos institucionalizados utilizados; con las propuestas No Gubernamentales/No Institucionales enviadas a la Asamblea Nacional Constituyente durante las sesiones de la misma y con la eficacia e incidencia que tuvo la participación ciudadana en la configuración de los artículos referidos a la educación y que efectivamente quedaron consagrados en la Constitución Política de Colombia de 1991.

Con lo anterior, el cuestionamiento que se ha hecho sobre el desinterés de las propuestas provenientes de la ciudadanía durante los debates realizados por los Constituyentes en las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente y que el proceso participativo de la ciudadanía en las Mesas de Trabajo Regionales y en las Comisiones Preparatorias fue simbólico, queda desvirtuado, por lo menos en cuanto a la educación se trata, debido a que los contenidos de estos documentos coinciden con lo aprobado en la redacción final del articulado constitucional al respecto y, por lo tanto, nos lleva a afirmar que hubo injerencia de la ciudadanía para que se presentara dicho resultado en la Constitución, teniendo en cuenta los cinco presupuestos utilizados para la organización, clasificación, sistematización, análisis e interpretación de la información.

Sin embargo, afirmar la eficacia o incidencia directa de todas las propuestas que fueron presentadas para la reforma constitucional no es posible. Lo anterior se sustenta en el gran número de las mismas y el tiempo que se tuvieron las Mesas Regionales, Mesas Preparatorias y la Asamblea Nacional Constituyente para sistematizar, ordenar, procesar y estructurar la información. Además que, establecer una eficacia de cada una de las propuestas e iniciativas consideradas de forma individual implicaría que cada una de las propuestas hubiera sido debatida en el interior de la Asamblea. Al respecto recordemos lo dicho por Sartori sobre la eficacia de la participación, desde el punto de vista de la incidencia directa en una decisión cualquiera que se adopte:

El problema es que existe una relación inversa entre la eficacia de la participación y el número de participantes. Esta relación viene expresada por una fracción en la que el numerador es 1 (el participante individual) y el denominador registra el número de los demás participantes. Por ejemplo, en

un contexto de 10 participantes, yo soy influyente por valor de una décima parte. Lo que está muy bien. Pero si los participantes son 1.000, ya no está tan bien. En ese contexto, mi peso como participante es de una milésima. Y si el universo de los participantes es, por ejemplo, 10 millones, la noción de <<formar parte>> se esfuma en la nada. Ser participante de la diezmillonésima parte de una decisión ya no tiene sentido.

El hecho es, por tanto, que la participación verdadera tiene las piernas cortas, es decir, se circunscribe a las cifras pequeñas⁶⁸.

Por último, la eficacia de la participación ciudadana que se presentó en el proceso constituyente de Colombia en los años 1990-1991, no puede medirse sólo desde el punto de vista de insumo para el debate en el interior de la ANC, sino desde i) la perspectiva de los altos niveles de consenso que se generaron alrededor de los puntos más importantes que debían ser reformados constitucionalmente, ii) las razones que presentaron para ello, iii) el grado de aprehensión que se generó por parte de la ciudadanía del proceso constituyente: generando movilizaciones importantes, un gran número de propuestas e iniciativas presentadas, una variedad de actores proponentes y la diversidad de lugares de donde provinieron las propuestas, iv) el alto grado de legitimidad que tuvo el proceso y v) el reconocimiento y aceptación con el cual contó el producto final de todo este proceso político en general: la Constitución Política de Colombia de 1991. Por lo tanto, es posible afirmar que la participación que se presentó fue eficaz e incidió en los contenidos consagrados en la Constitución Política de Colombia de 1991, por lo menos en lo que respecta a la educación.

BIBLIOGRAFÍA

Antonio Navarro Wolf, (Grupo de investigadores Universidad de Medellín, Entrevistador), Abril 10 de 2013.

Armando Novoa García, (Grupo de investigadores Universidad de Medellín, Entrevistador), Abril 12 de 2013.

Asociación Colombiana de Periodistas, “*Propuestas de reforma constitucional enviada a la Asamblea Nacional Constituyente*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 61, abril 27 de 1991, p. 16.

Asociación Colombiana de Universidades -ASCUN-, “*Propuestas de reforma constitucional enviada a la Asamblea Nacional Constituyente*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 34, abril 2 de 1991, p. 24.

Asociación de Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales de Colombia, “*Reforma al Régimen Departamental*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 35, abril 3 de 1991, pp. 2-9.

Asociación de Economistas de la Universidad Nacional, “*Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 67, mayo 4 de 1991, pp. 22-24.

⁶⁸ Giovanni Sartori, *La democracia en 30 lecciones*, (L. Foschino, Ed.) Taurus, Bogotá, 2009, p. 36.

Beatriz Socorro Londoño Toro, (Grupo de investigadores Universidad de Medellín, Entrevistador), Mayo 27 de 2013.

Centro de Estudios e Investigaciones Frantz Fanon, “*Propuestas de reforma constitucional enviada a la Asamblea Nacional Constituyente*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente De La República De Colombia, N° 60, abril 26 de 1991, p. 20.

César Augusto Torres Forero, *De las aulas a las urnas. La universidad del Rosario, la séptima papeleta y la constituyente de 1991*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2007.

César Rodríguez Garavito, Mauricio García Villegas y Rodrigo Uprimny, “¿Justicia para todos? sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia”, Grupo Ed. Norma., Bogotá. 2006

Colegio de Altos Estudios de Quirama, “*Propuestas de reforma constitucional enviada a la Asamblea Nacional Constituyente*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 34, abril 2 de 1991, pp. 2-22.

Colombia 2001 & Universidad Piloto de Colombia, “*Desarrollo económico, social y educativo*” Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 62, abril 29 de 1991, p. 16.

Confederación Nacional Comunal, “*Propuesta de la Confederación Nacional Comunal*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 60, abril 26 de 1991, pp. 21-22.

Conferencia Episcopal de Colombia, “*Propuestas específicas a la Asamblea Nacional Constituyente*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 35, abril 3 de 1991, pp. 12-16.

Corporación Universitaria Antonio Nariño, “*La Enseñanza en el País. Propuestas de reforma constitucional enviada a la Asamblea Nacional Constituyente*” Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 76, mayo 18 de 1991, p. 16.

Diego Eduardo López Medina, (Grupo de investigadores Universidad de Medellín, Entrevistador), Junio 28 de 2013.

Federación Internacional de Abogados -FIDA-, “*Propuesta de Reforma de la Federación Internacional de Abogados*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 34, abril 2 de 1991, p. 23.

Fundesco, “*Reformas Constitucionales Fundamentales*”, Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia, N° 63, abril 30 de 1991, pp. 10-16.

Giovanni Sartori, *La democracia en 30 lecciones*, (L. Foschino, Ed.) Taurus, Bogotá, 2009.

Hernando Valencia Villa, “*Conflicto armado y éxodo interno en Colombia*”, en Serie éxodos en América Latina, N° 3, IIDH, San José, 1991, p. 19.

Hernando Valencia Villa, *Cartas de Batalla. una crítica del constitucionalismo colombiano*, Editorial Cerec, Bogotá, 1997.

Humberto De La Calle, *Contra todas las apuestas*, Editorial Planeta, Bogotá, 2004.

Iván Vila Casado, *Nuevo Derecho Constitucional. Antecedentes y fundamentos*, Editorial Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, Bogotá, 2002.

Jaime Buenahora, *El proceso constituyente. De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*, Editorial Librería el Andariego, Bogotá, 1991.

Jaime F. Cárdenas Gracia, *Democracia y partidos políticos*, Instituto Federal Electoral, México D.F., 2001.

Jonathan Hartlyn, *La Política Del Régimen de Coalición*, Editorial Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993.

Jorge Francisco Aguirre, *La participación ciudadana mediática para descentralizar al Estado (Citizenship.com.2.0)*, Araucaria, 15(29), 2013, 33-53.

Juan Pablo Bohórquez Montoya, *Concepciones políticas en la Constituyente de 1991*, Editorial Coimpresos, Medellín, 2001.

María Cristina Gómez-Isaza, (Grupo de investigadores Universidad de Medellín, Entrevistador), Mayo 17 de 2013.

María Teresa Uribe de Hincapié. “*Lo viejo y lo nuevo en la crisis política colombiana*”, Revista Estudios Políticos, N° 7-8, 1995, pp. 78-90.

Martín Retamozo, “*Movimientos sociales*”, en Eduardo Villareal Cantú, Victor Hugo Martínez Gonzáles, (Coordinadores), *(Pre) Textos para el análisis político, Disciplinas, reglas y procesos*, FLACSO, Ciudad Nezahualcóyotl, 2010, p. 279.

Mauricio Bocanument Arbeláez, Milton Andrés Rojas Betancur, & Olga Cecilia Restrepo Yepes, (Edits.), *Participación ciudadana en el proceso constituyente de 1991*, Sello Editorial Universidad de Medellín; Fondo Editorial Corporación Universitaria Remington, Medellín, 2015.

Olga Cecilia RestrepoYepes, Mauricio Bocanument Arbeláez, & Milton Andrés Rojas Betancur, *Voces de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991*, Sello Editorial Universidad de Medellín, 2014, Medellín.

Oscar Eduardo Mejía Quintana, “*Elites, eticidades y Constitución. Cultura política y poder constituyente en Colombia*”, en Guillermo Hoyos Vásquez (edit.), *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*, Editorial CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2007.

Oscar Eduardo Mejía Quintana, “*Poder constituyente, crisis política y autoritarismo en Colombia*”, en Poder Constituyente, Conflicto y Constitución en Colombia, Editorial Giro Editores Ltda, Bogotá, 2005, pp. 199 - 229.

Oscar Eduardo Mejía Quintana, *La problemática iusfilosófica de la obediencia al derecho y la justificación constitucional de la desobediencia civil: la tensión entre los paradigmas autopoiético y consensual-discursivo en la filosofía jurídica y política contemporáneas*, Editorial Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001.

Oswaldo León, Sally Burch, & Eduardo Tamayo, *Comunicación en movimiento*, Agencia latinoamericana de información, Quito, 2005.

Pablo Oñate, *Manual de Ciencia Política*, en R. Ed. Del Aguilar, *Manual de ciencia política*, Trotta, Madrid, 2009, p. 514.

Presidencia de la República de Colombia, *Estadísticas finales de propuestas de reforma constitucional presentadas a las comisiones/subcomisiones preparatoria y mesa de trabajo a nivel nacional*, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, febrero 8 de 1991.

Presidencia de la República de Colombia, *Propuestas de las Comisiones Preparatorias de la Asamblea Constitucional*, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, 1991.

Ricardo Zuluaga Gil, “¿Supremacía o reforma? una aproximación a la Constitución con especial referencia a Colombia”, *Revista Vniversitas*, N° 116, 2008, pp. 31-52

Rita Giacalone, “*Transición política y constitución: una revisión de América Latina*”, en Mariñez Navarro (Ed.), *Ciencia Política: nuevos contextos, nuevos desafíos*, Bases del análisis político (Segunda ed.), Limusa, México D.F., 2010, p. 447

Robert Dahl, *La igualdad política*, Fondo de cultura económico, Buenos Aires, 2008.

Roberto Carlos Vidal López, (Grupo de investigadores Universidad de Medellín, Entrevistador), Mayo 22 de 2013.

S.O.S. Colombia, “*Propuesta de Reforma*”, *Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia*, N° 68, mayo 6 de 1991, pp. 23-24.

Enviado el / Submission date: 12/02/2019

Aceptado el / Acceptance date: 23/04/2019