

**41° Reunión Nacional de ANPEd  
Manaos, Brasil, 23 y 24 de octubre de 2023**

**Coloquio CLACSO – ANPEd  
“DERECHO A LA EDUCACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA:  
DEUDAS, DESAFÍOS Y DISPUTAS”**

**Panel:  
“Justicia social, privatización y tendencias de individualización:  
el derecho a la educación en cuestión”**

---

**EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN DISPUTA  
(Notas para una reflexión sobre educación privada y derecho a la educación)<sup>1</sup>**

**Por: Omar Orlando Pulido Chaves<sup>2</sup>**

**El derecho a la educación en disputa**

Se ha tomado como referencia el año de 1966, con la adopción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en la Asamblea General de las Naciones Unidas, como el momento a partir del cual el Estado se considera responsable de proveer todos los recursos y medios necesarios para garantizar el derecho a la educación (Naciones Unidas, 1996, pág. Arts 1° y 2°). El PIDESC, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), son considerados un refuerzo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

A pesar de la adopción del PIDESC por la mayoría de los Estados, el derecho a la educación, como los demás contenidos en el Pacto, todavía está lejos de ser garantizado. Las reformas neoliberales que intentan sustituir la acción del Estado por el mercado mediante la disminución de su tamaño y la transferencia de sus obligaciones y responsabilidades al sector privado, entre otras acciones, han significado un duro golpe a la progresividad de esta garantía, especialmente por haber propiciado el debilitamiento de la educación pública/oficial, y el fortalecimiento de su privatización (endógena y exógena), así como su mercantilización, mediante su asimilación a un bien transable en el mercado. La pandemia del COVID 19 profundizó este fenómeno a través de la virtualización de las actividades educativas tradicionales y de la explosión de ofertas

---

<sup>1</sup> Este texto incorpora el apartado escrito por el autor para el Documento Base para el Sistema Colombiano de Formación de Educadores, de la UPN.

<sup>2</sup> Antropólogo. Doctor en Educación con énfasis en mediación pedagógica. Integrante del Equipo Dinamizador de a Red Estrado Colombia. Consultor UPN para el Sistema Colombiano de Formación de Educadores. (opulido2@gmail.com).

transnacionales de plataformas, aplicaciones y módulos que diversificaron la oferta de productos educativos.

Los efectos de la neoliberalización de las políticas públicas produjeron en la década de los noventa procesos de recesión anti neoliberal que sirvieron para el fortalecimiento del enfoque de derechos como instrumento de disputa política e ideológica, especialmente a partir de la formulación de la teoría de las 4-A propuesta por Katarina Tomasevski, relatora especial de las Naciones Unidas para el derecho a la educación durante el período 1998 – 2004. Eso sirvió para el desarrollo de un cuerpo conceptual y metodológico del que carecía el enfoque de derechos, que permitió la aparición y consolidación de acciones estatales y la creación y consolidación de organizaciones de la sociedad civil, globales, regionales y nacionales, que disputaban el sentido de las políticas educativas. Entre ellas cabe mencionar el Foro Social Mundial, el Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE), la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) con sus coaliciones y foros, la Campaña Mundial por la Educación (CME), el Fondo Regional de la Sociedad Civil para la Educación de América Latina y el Caribe (FRESCE), con sus equivalentes en Asia y África; y por el enfoque neoliberal las organizaciones nacionales de Empresarios por la Educación, agrupadas en la Red Latinoamericana de Organizaciones de la Sociedad Civil por la Educación (REDUCA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En esta disputa de sentidos, el enfoque neoliberal ha logrado imponerse. Sin embargo, la fuerza del concepto de derecho a la educación lo ha obligado a presentarse como su defensor, en una compleja articulación con las nociones de calidad educativa, eficiencia, eficacia y efectividad; así como con la promoción de la privatización y mercantilización de la educación convertida en mercancía.

Esto hace que el derecho a la educación, como concepto y como objeto de la política pública, esté hoy en disputa, principalmente, entre los defensores del fortalecimiento de la educación pública, y los representantes de la educación privada que reclaman la necesidad de reconocer un sistema mixto (público/privado) de defensa de la garantía del derecho. Las notas que siguen tienen el propósito de contribuir a la comprensión de este debate, en la perspectiva de defensa del Estado como garante por excelencia de todos los derechos.

### **La educación privada y el enfoque de derechos**

En Colombia, el asunto se ha puesto sobre la mesa con ocasión de la discusión sobre los proyectos de ley de reforma en educación en curso, (Ley estatutaria de educación, reforma a la Ley 30 de 1992 de educación superior, y proyecto de Ley sobre Sistema Colombiano de Formación de Educadores), pero que viene siendo planteado desde hace varios años<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> En el informe del proyecto de investigación adelantado en el Capítulo Centro de la Asociación Colombiana de Facultades de Educación (ASCOFADE), "Hacia la construcción de una política pública sobre la formación de

El argumento central de los voceros del sector privado consiste en afirmar que en Colombia el sistema educativo mixto (público/privado) es una realidad inobjetable, sobre todo en educación superior, en la cual 217 instituciones privadas tienen 45.6% de la cobertura, y 89 públicas el 54.4%<sup>4</sup>. Se dice que la educación privada tiene más de 400 años de existencia; que hace presencia desde mucho antes que la educación estatal y es depositaria de un patrimonio y unas apuestas absolutamente importantes. Así las cosas, la educación puede ser ofrecida tanto por instituciones públicas como por privadas; y “querer transitar todo a un sistema de provisión del Estado es supremamente complicado, al menos en educación superior.” Por eso, “no tiene sentido generar esas tensiones entre lo público y lo privado. Ese no es el punto principal (...) Se necesitan los dos (...) Es un derecho fundamental, pero mixto” (Abadía, 2023), (Dimaté, 2023), (González, 2023), (Portocarrero Sierra, 2023). Con base en estas premisas, todos ellos reconocen la importancia y la pertinencia de una propuesta de ley estatutaria; y hacen observaciones y recomendaciones.

En estas interpretaciones es evidente que de la coexistencia de instituciones educativas privadas y públicas se deriva la naturalización de la existencia de un “derecho mixto” a la educación que, sin duda, vale la pena examinar con detalle, pues lo relacionan con temas como las preocupaciones por la afectación que se pueda causar en la autonomía universitaria, la existencia de pluralidad de opciones para escoger vías de formación, “la voluntad privada y el derecho de los individuos frente al poder público”, la regresividad y la progresividad del derecho, entre otros.

Frente a estos argumentos, Vernor Muñoz, ex relator especial de las Naciones Unidas para el derecho a la educación, y actual director de Política e Incidencia de la Campaña Mundial por la Educación (CME), dijo en el conversatorio convocado por el OCPE-UPN: “la iniciativa privada en educación es reconocida por la Organización Mundial del Comercio (OMC), y forma parte de las libertades públicas de las personas y de las empresas, así como del marco internacional de los derechos humanos; y en ese sentido mal se haría en estar en contra de ella. Sin embargo, añadió que el Estado no puede trasladar sus competencias y sus obligaciones al sector privado. Por el contrario, “está obligado a construir, desarrollar, fortalecer y financiar un sistema educativo universal, público, gratuito, pertinente y relevante, que atienda la diversidad para todas las personas”; y que esto no les impide optar por otro tipo de educación que ofrezca la iniciativa privada. Otra cosa es que no lo pueda hacer porque no cuente con los recursos necesarios para

---

maestros”, por ejemplo, el asunto de la relación entre lo público y lo privado se reseña como una de las cuatro tensiones propias del debate sobre políticas de formación (Dimaté Rodríguez, y otros, 2017, pág. 134).

<sup>4</sup> Varias personas comparten estos puntos de vista. Aquí se ilustran solamente con las cifras y los argumentos presentados por Oscar Domingo González, director ejecutivo de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), Lorenzo Portocarrero Sierra, director ejecutivo de la Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Superior con Formación Técnica Profesional, Tecnológica o Universitaria (ACIET), y Cecilia Dimaté, quien habló indistintamente como decana de la Facultad de Educación de la Universidad Externado de Colombia y Presidenta de la junta nacional de la Asociación Colombiana de Facultades de Educación (SCOFADE), en la Audiencia Pública sobre el proyecto de Ley estatutaria del derecho fundamental a la educación, realizada el 05/10/2023 en la Comisión primera de la Cámara de Representantes; y por Luz Karime Abadía, codirectora del Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Universidad Javeriana, en el Conversatorio sobre el Proyecto de Ley Estatutaria Tensiones y Propuestas sobre la Garantía del Derecho a la Educación, convocado por el OCPE-UPN, y realizado el 21/10/2023 en la UPN.

ello; y esa ventana es la que ha permitido el desarrollo y el fortalecimiento de la oferta privada. Añade que la razón que explica esta situación, y la solución, estriba, según indican estudios recientes, en la necesidad no resuelta de contar con un sistema tributario justo que permita superar el obstáculo del vacío global de US\$493 billones generado en la educación por la evasión fiscal. De manera un tanto menos enfática, pero si clara, señaló que una cosa es la existencia de oferta privada, y otra el fenómeno de la privatización, sobre el cual es importante reflexionar. Cerró sus comentarios señalando que el Estado tiene la obligación de vigilar y monitorear el funcionamiento del sector privado. Es una obligación ineludible (Muñoz, 2023).

Otro argumento que han traído a la discusión es que toda la educación es pública, incluida la privada; de modo que es mejor hablar de *oficial y privada*, para diferenciar la impartida por el Estado y por los particulares. Sobre esto se volverá más abajo.

No cabe duda de que se trata de un asunto complejo, con implicaciones conceptuales y políticas. Como dice Nora Rabotnikof (2005) “el término ‘público’, como la mayor parte de los conceptos políticos relevantes, está muy lejos de una definición inequívoca”. Y añade: “... el trazado de los límites entre lo público y lo privado se modifica históricamente ... La línea divisoria que separa lo público de lo privado es, en todo caso, un elusivo trazo” (pág. 29). Deja claro que no se trata de términos evaluativos, en el sentido moral, como “justo”, “democrático”; y que el par público/privado está “adherido”, al menos, a tres sentidos básicos:

- a) Lo público como lo que es de interés o de utilidad *común* a todos, lo que atañe al *colectivo*, lo que concierne a la comunidad y, por ende, la autoridad de allí emanada, en contraposición a lo privado, entendido como aquello que se refiere a la utilidad y el interés *individual*.
- b) Lo que es y se desarrolla a la luz del día, lo *manifiesto* y *ostensible* en contraposición a aquello que es secreto, preservado, oculto. Lo que no puede verse, aquello de lo que no se puede hablar, que se sustrae a comunicación y examen.
- c) Lo que es de uso común, *accesible* para todos, *abierto*, en contraposición con lo *cerrado*, que se sustrae a la disposición de los otros. Para algunos, este parece ser el significado original del que se derivan los dos sentidos anteriores, aunque también podría parecer como una significación lateral del primer sentido (Rabotnikof, 2005, págs. 29-30).

Históricamente, estos tres sentidos se traslapan y enfatizan de manera distinta. En el medioevo, por ejemplo, “*lo particular*” se separa “de lo que es de *común* disposición”, y “señala la futura equiparación de intereses particulares y privados”. Pero “particular” “también alude a la inmunidad y al privilegio, al caso de excepción, a los distinguidos con derechos excepcionales, excluidos de la reglamentación general, pública” (pág. 34). De todas maneras, para Rabotnikof “la construcción del Estado y el desarrollo del mercado irán perfilando el sentido moderno de la escisión entre esfera pública y privada” (pág. 35), que es la base del debate en nuestro contexto.

Rabotnikof atribuye la equivalencia de lo público con lo estatal a “la progresiva diferenciación de sociedad civil y Estado (pág. 37) que, a su vez, genera la “zona de entrecruzamiento entre reglamentación público-estatal e iniciativa privada, que será precisamente el espacio y el tema de la primera ‘opinión pública’” (págs. 38-39). Esta aproximación es esencial para examinar el asunto puesto que es en la relación entre el Estado y la sociedad civil, donde la política pública cumple un papel de punto de contacto entre ellas, en el terreno de las pugnas por la hegemonía y las disputas de sentido para la orientación general de las propuestas de construcción de sociedad que le son inherentes. El núcleo del asunto está en comprender que estas disputas se dan en el seno de la sociedad civil, en donde se juegan distintos intereses y necesidades; y que solamente mediante la generación de consensos que modifiquen las correlaciones de fuerzas tienen la posibilidad de convertirse en políticas públicas. Eso es lo que explica la presencia de esta tensión público/privado, oficial/privado, en la discusión sobre el derecho a la educación porque, hay que decirlo, ese es su lugar de pertinencia.

De nuevo, aquí, Rabotnikof aporta a la comprensión de lo que está en disputa. Dice: “Es común hacer referencia a la transición del Estado liberal de derecho al Estado social de derecho como una dislocación de los límites ideales entre sociedad civil y Estado, entre lo público y lo privado”, en donde hacen presencia procesos de “publificación” de lo privado y “privatización” de lo público, “socialización” del Estado o “estatización” de la sociedad (págs. 44-45), que son bien conocidos y que, de paso, aunque no lo menciona, pueden encontrar explicación en la noción de “Estado ampliado” (sociedad política + sociedad civil), planteada por Gramsci. Antes había dicho: “Los derechos fundamentales incorporados constitucionalmente harán referencia tanto a esta consideración de los hombres y de los ciudadanos, como a esta consagración de los espacios público y privado en el ámbito social” (pág. 43). Valga recordar que la Constitución Política de 1991 define al Estado colombiano como social de derecho.

Esto hace que en Colombia la educación es un derecho fundamental protegido, no importa si está a cargo de Estado o de los particulares. Pero el Estado tiene la obligación, indelegable, de garantizarlo. Las complicaciones empiezan en la ambigüedad presente tanto en la Constitución Política de 1991 como en la Ley 115 de 1994, que al mezclar las nociones de educación como derecho y como servicio público no permitieron definir la ley general como ley estatutaria. En el artículo 1 la Ley 115 dice:

La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e interés de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política, sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.

Y es en la prestación del servicio educativo, que se define en el artículo 3 de la Ley 115, en donde concurren los sectores público/oficial y privado. En esto hay razón en los argumentos arriba

mostrados. El sistema de prestación del servicio educativo es mixto. Pero la responsabilidad de garantizar el derecho, indelegable, como se ha dicho, es del Estado, porque se refiere al interés colectivo, público, no al interés privado; así el primero haya hecho tránsito, de manera gradual, a la idea de conjunto de intereses privados (Rabotnikof, 2005, pág. 40) De allí que su primera responsabilidad está en el fortalecimiento de la educación pública/oficial, como se quiera llamar a la impartida en las instituciones del Estado, que funcionan con recursos públicos; que, como recuerda Rabotnikof, expresan “la separación entre el presupuesto público y los bienes domésticos”, entre “el patrimonio público y la hacienda personal”, que hacen necesaria “la creación de la ‘administración pública’ y la separación entre patrimonio público y privado” (págs. 37-38) que, se puede añadir, puede o no provenir del ánimo de lucro. Una aproximación inicial a la complejidad y la importancia de este asunto se ilustra en la reflexión que hace (Montoya Londoño, 2017, pág. 108 y ss) “sobre la financiación y la concepción de la política educativa en Colombia”.

De este modo, de la existencia de un sistema mixto de prestación del servicio educativo no se deriva, automáticamente, la existencia de un régimen mixto de obligación de garantía del derecho. Esta es una obligación esencialmente estatal. En este marco, el sector privado puede concurrir a la realización del derecho, pero también puede no hacerlo, como efectivamente ocurre cuando no permite el acceso a quienes no tienen con qué pagarlo, o cuando coloca otro tipo de limitaciones como entrevistas de selección, condiciones de rendimiento y desempeño, cuando no abiertos criterios de discriminación por raza, credo u otras consideraciones. Esta es la base para que desde el enfoque de derechos se afirme que entender la educación como servicio no cabe dentro de su lógica. Por contraste, el Estado debe garantizar el derecho a todas las personas, incluyendo a aquellas que teniendo como pagar en una institución privada, prefieran acceder a una estatal. Para garantizar dicha concurrencia, la Ley 115 de 1994 contiene el Capítulo 4°, del Título VIII, artículos 168 a 172, sobre “Inspección y Vigilancia”, que se aplicará a todas las instituciones que integran el sistema de educativo.

De acuerdo con esto, por ejemplo, la propuesta que se viene construyendo para crear el Sistema Colombiano de Formación de Educadores (SCFE) no excluye a las instituciones privadas que hacen formación de maestros. Las integra bajo el principio de la concurrencia a la garantía del derecho, en el ámbito de su autonomía y de las libertades públicas señaladas por Vernor Muñoz; en el marco de las atribuciones de inspección y vigilancia señaladas en la ley. El SCFE acoge a las instituciones privadas que operan de acuerdo con estos criterios; pero en función de la separación entre el patrimonio público y el patrimonio privado, centra sus esfuerzos en el fortalecimiento de la educación pública/oficial para garantizar la universalidad, la gratuidad, la progresividad y la sostenibilidad del sistema. El sector privado que es tan fuerte y tan eficiente, como lo ha mostrado su sostenida expansión, con seguridad no tendrá problemas para hacer lo mismo de manera autónoma. Sin duda, se beneficiará también de otras políticas estatales que concurren con las de educación, en el marco de la intersectorialidad, como la de ciencia y tecnología, cultura; recreación y deporte, protección social, comercio, entre otras.

Algunos defensores de la idea de que el derecho a la educación es compatible con la de su asimilación a un servicio público sostienen que este tipo de argumentación es puramente ideológica. A ellos hay que decirles que sí, claro, como la suya. Son posturas ideológicas distintas, que están en tensión y en disputa. No se debe olvidar que esta tensión ha sido generada, justamente, por quienes al sostener el agotamiento del papel regulador del Estado han abogado por la disminución de su tamaño y la transferencia de sus obligaciones al sector privado, favoreciendo la creciente privatización de la educación, tanto endógena como exógena, como las denominan (Ball & Youdell, 2008), así como su mercantilización, al asimilarla a un bien transable en el mercado. Esos sectores son los mismos que hoy ven en la gratuidad y la universalización del acceso en las instituciones públicas/oficiales una amenaza a la sostenibilidad de las privadas, y abogan por permitir el ánimo de lucro en la educación superior y los *váucher* o *bonos educativos* como manera de garantizar la llamada libertad de elección de los padres de la institución educativa que consideren mejor para sus hijos.

Como se ve, no se trata de un ataque a la educación privada, ni de un llamado a desaparecerla. Seguirá formando parte las libertades públicas de las personas y de las iniciativas particulares/privadas a las que se refirió Vernor Muñoz. Estas personas y estas iniciativas son quienes tienen la carga de la prueba para demostrar que están en el marco de las garantías al derecho y no en el ámbito de las empresas con fines de lucro.

Mientras tanto, bienvenidas al debate. Sus planteamientos se ubican en el terreno de lo público, entendido como asunto de todos. Como dice Rabotnikof, “solo a partir del despliegue en público pueden surgir las diferentes perspectivas sobre un mismo tema u objeto”. Forman parte del ejercicio de la política como empresa de ciudadanos y no como monopolio de gobernantes. Forman parte de la red de “espacios públicos autónomos” por donde transcurre el flujo argumentativo que puede conducir a la formación racional de la voluntad y la opinión colectivas (Rabotnikof, 2005, págs. 90, 292-293); es decir, de los escenarios donde se tramitan los consensos y se disputan las hegemonías. Para demostrar la validez de esto solo basta reconocer que hasta ahora han controlado los sentidos de las políticas educativas imponiendo la agenda neoliberal que ha construido el sistema educativo en las últimas décadas (Montoya Londoño, 2017). Su acción ha incidido para que, al día de hoy, no se cuente con el SCFE. Por eso es una ganancia que algunos de ellos estén ahora de acuerdo con resolver esta necesidad.

## REFERENCIAS

- Abadía, L. K. (21 de 10 de 2023). Intervención en el Conversatorio sobre el Proyecto de Ley Estatutaria Tensiones y Propuestas sobre la Garantía del Derecho a la Educación. Bogotá. Obtenido de [https://www.youtube.com/watch?v=d-dDmHMPI-M&ab\\_channel=UniversidadPedag%C3%B3gicaNacional](https://www.youtube.com/watch?v=d-dDmHMPI-M&ab_channel=UniversidadPedag%C3%B3gicaNacional)
- Ball , S. J., & Youdell, D. (mayo de 2008). La privatización encubierta de la educación pública. Bruselas. Obtenido de <https://acortar.link/pefbJC>

- Dimaté Rodríguez, C., Tapiero Celis, O., González Rodríguez, C. I., Rodríguez Rodríguez, R., Montoya Londoño, M., Ochoa Cely, S. I., & Merulanda Hidalgo, L. (2017). *Hacia la construcción de una política pública sobre la formación de maestros* (Primera ed.). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Dimaté, C. (5 de 10 de 2023). Intervención en la Audiencia Pública sobre el proyecto de Ley estatutaria del derecho fundamental a la educación. Bogotá. Obtenido de [https://www.youtube.com/watch?v=u\\_xJKITQU2A](https://www.youtube.com/watch?v=u_xJKITQU2A)
- González, O. D. (5 de 10 de 2023). Intervención en la Audiencia Pública sobre el proyecto de Ley estatutaria del derecho fundamental a la educación. Bogotá. Obtenido de [https://www.youtube.com/watch?v=u\\_xJKITQU2A](https://www.youtube.com/watch?v=u_xJKITQU2A)
- Montoya Londoño, M. (2017). Economía política y desarrollo: Su impacto en la construcción de la política pública de formación de maestros. En C. Dimaté, & Otros, *Hacia la construcción de una política pública sobre la formación de maestros* (págs. 99-120). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Muñoz, V. (21 de 10 de 2023). Intervención en el Conversatorio sobre el Proyecto de Ley Estatutaria Tensiones y Propuestas sobre la Garantía del Derecho a la Educación. Bogotá. Obtenido de [https://www.youtube.com/watch?v=d-dDmHMPI-M&ab\\_channel=UniversidadPedag%C3%B3gicaNacional](https://www.youtube.com/watch?v=d-dDmHMPI-M&ab_channel=UniversidadPedag%C3%B3gicaNacional)
- Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1996). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Obtenido de <https://www.humanium.org/es/pacto-internacional-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales-4/>
- Portocarrero Sierra, L. (5 de 10 de 2023). Intervención en la Audiencia pública sobre el derecho fundamental a la educación. Bogotá. Obtenido de [https://www.youtube.com/watch?v=u\\_xJKITQU2A](https://www.youtube.com/watch?v=u_xJKITQU2A)
- Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea* (Primera ed.). México D.F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas.