

Fundación
para el Estado
de Derecho



SEMÁFORO DEL
ESTADO DE DERECHO ▶ No. 18

BONOS ESCOLARES EN COLOMBIA

(Primer reporte de tráfico)

 Semáforo
del estado
de derecho

 **NED**

NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

comunicaciones@fedecolombia.org
www.fedecolombia.org

SEMÁFORO DEL ESTADO DE DERECHO

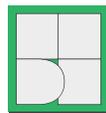
BONOS ESCOLARES EN COLOMBIA

Semáforo del Estado de Derecho

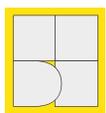
El Semáforo del Estado de Derecho es una herramienta que busca alertar sobre los posibles riesgos para el Estado de Derecho y para los principios de la democracia constitucional procedentes de reformas constitucionales, legislativas y actos administrativos.

¿Cómo se mide el Semáforo?

La Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia - La Fundación) clasifica los proyectos normativos bajo el color correspondiente, así:



El **color verde** indica que las iniciativas normativas son apropiadas, se adecuan y/o fortalecen los principios y las instituciones del Estado de Derecho. El verde no implica una aprobación absoluta de las iniciativas. Según sea el caso, la Fundación presentará con otro color (amarillo o rojo) las observaciones específicas en los apartes correspondientes.

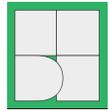
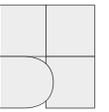


El **color amarillo** implica tanto una **aprobación con reparos**, como una desaprobación por una **posible** inconveniencia, inconstitucionalidad o ilegalidad. Como inconvenientes, serán considerados los proyectos normativos que, aunque válidos por el poder de reforma, son perjudiciales por sus consecuencias económicas, sociales o culturales.



El **color rojo** El color rojo alerta acerca de las amenazas reales o altamente probables para el Estado de Derecho. En el caso de proyectos de acto legislativo, el color rojo señala casos de **graves vicios procedimentales** o **sustitución de la constitución**. Frente a proyectos de ley o actos administrativos, el color rojo indica que los mismos son **contrarios a los principios del Estado de Derecho** o **normas superiores**. Una clasificación roja debe ser considerada como una **alerta grave** para la opinión pública y las instituciones, dado su riesgo significativo para el Estado de Derecho.





CONTEXTO DE SEMÁFORO INDIVIDUAL:

En este informe, la Fundación le hace “el test del Semáforo” al proyecto de ley (PL) S-056 de 2024. Este PL se compone de 12 artículos, algunos de los cuales se analizarán a continuación. Sin embargo, en su conjunto, FEDe. Colombia lo clasifica como verde por fortalecer los principios del Estado de Derecho: (i) derechos humanos, (ii) igualdad, (iii) buen gobierno y transparencia, (iv) ciudadanía activa.

HISTORIA DEL PROYECTO

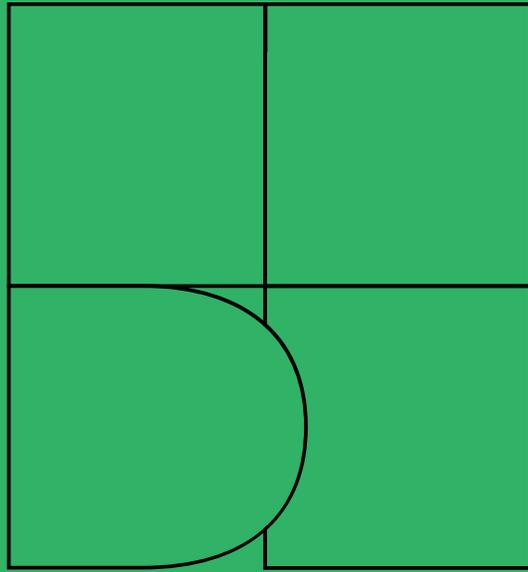
El 30 de julio de 2024, congresistas en oposición presentaron el PL S-056 de 2024¹, que propone la creación del programa “Bono Escolar”. Este programa tiene como objetivo establecer un sistema de elección educativa para que los niños y adolescentes en condición de vulnerabilidad, pobreza moderada o extrema puedan recibir su educación preescolar, básica y media en instituciones públicas o privadas. Los padres de familia o tutores serían quienes elijan la institución educativa, permitiéndoles cubrir la totalidad del costo en las instituciones de su preferencia, con el fin de mejorar la calidad educativa de niños y adolescentes en condición de pobreza.

Específicamente el PL S-056 propone: (i) un bono escolar universal que cubriría la totalidad de los derechos académicos y servicios complementarios, (ii) un bono aditivo que se otorgará además del bono escolar universal a los menores que necesiten un pago adicional por razones de discapacidad o reconocimiento académico, (iii) los requisitos y beneficios para las instituciones públicas y privadas que deseen participar en este programa, (iv) beneficios adicionales para las instituciones que aumenten el número de estudiantes que puedan acceder a este cupo, (v) mecanismos de selección informada de instituciones educativas y (vi) acompañamiento psicológico para los beneficiarios en todas sus etapas.

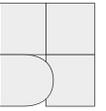
¹ Proyecto de Ley No. S-056 de 2024

<https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2024%20-%202025/PL%20056-24%20BONO%20ESCOLAR.pdf>

En la legislatura 2022-2023, se había radicado igualmente esta iniciativa como el PL No 192 de 2022, sin embargo solamente logró ser aprobado el primer debate y por lo tanto fue archivado.



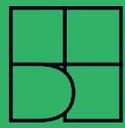
Fundación
para el Estado
de Derecho



ESTADO: Pendiente de enviar a Comisión Constitucional de Senado.

TEST DEL SEMÁFORO

La Fundación aplica el “test del Semáforo” a los artículos relevantes del PL S-056 de 2024 y resalta las siguientes ventajas:



Verde

Primero, se protegen los derechos humanos:

La Constitución reconoce la educación como un derecho fundamental de niños y adolescentes, el cual debe ser garantizado por el Estado. Este se encargará de asegurar su prestación, calidad, financiación y la administración de los recursos, de acuerdo con los términos establecidos por la ley².

De acuerdo con la Ley general de educación 115 de 1994, el Gobierno es responsable de velar por la calidad de la educación, promoviendo su acceso y mejoramiento constante. Además, garantiza la cobertura de este servicio público, por parte de la Nación y las entidades territoriales³.

En el ámbito internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos señala, en su artículo 26, que toda persona tiene derecho a la educación, siendo obligatoria la instrucción elemental. Por su parte el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce, en su artículo 13, el derecho que le asiste a toda persona de acceder a una educación que lo capacite para participar activamente en la sociedad.

² Constitución: artículos 44 y 67

³ Ley 115 de 1994, por la cual se expide la ley general de educación: artículo 4

La Corte Constitucional ha reiterado que el derecho fundamental a la educación de los menores de 18 años tiene una relevancia especial, en atención al principio del interés superior del niño. Este principio exige una respuesta integral a sus necesidades, involucrando al Estado, la sociedad y la familia en el deber de garantizar la calidad de la educación y promover su acceso⁷.

Sumado a esto, este proyecto busca proteger el derecho a la educación de niños y adolescentes, velando por establecer un programa que consiga una formación de calidad, encaminada a cumplir con los fines estatales y que asegure las condiciones necesarias para que estos tengan el acceso y permanencia en el sistema educativo⁴.

Los artículos 1 y 2 de esta iniciativa, que abordan el objeto y la definición del programa “Bono Escolar”⁵, promueven el derecho a la educación. Estos artículos fomentan que los niños y adolescentes, sin importar su condición económica, puedan acceder a una educación de calidad. Además, incentivan la equidad y la inclusión de estudiantes en situación de discapacidad, al tiempo que reconocen y celebran el éxito académico.

Segundo, se fortalece el principio de buen gobierno y transparencia:

El artículo 209 de la Constitución establece que la función administrativa está orientada al servicio de los intereses generales conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad.

La Ley 610 de 2000⁶ define la gestión fiscal como el conjunto de actividades realizadas por los servidores públicos o las personas de derecho privado responsables de recursos públicos. Esas actividades buscan asegurar el uso adecuado e inversión de esos fondos para cumplir con los fines esenciales del Estado.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-132/21, MP: Cristina Pardo Schlesinger (7 de mayo de 2021) <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/T-132-21.htm>

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-782/07, MP: Jaime Araújo Rentería (26 de septiembre de 2007)

⁶ Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencias de las contralorías.

Así, el PL S-056 establece los requisitos que deben cumplir las instituciones educativas privadas para formar parte del programa “Bono Escolar”. Estos requisitos incluyen contar con un proyecto educativo institucional aprobado, obtener un promedio en las pruebas de Estado SABER 11 igual o superior al de las instituciones públicas, y notificar al Ministerio de Educación los cupos disponibles, los cuales deben ser siempre superiores al 30% de los cupos totales de la institución.

Se fortalece el principio de buen gobierno al establecer estándares altos y al incentivar la participación de las instituciones públicas y privadas. Esto crea un ambiente de competencia beneficioso que puede mejorar la calidad educativa en todas las instituciones.

Asimismo, se asegura la transparencia en las decisiones y en los costos educativos mediante la prohibición de pagos adicionales por parte de los interesados en este programa. El “Bono Escolar” solo podrá ser otorgado mediante la solicitud del padre de familia o tutor, quienes elegirán una institución de las listas creadas por las Secretarías de Educación Municipales y Distritales⁷.



Fotografía: Licencia Bangluxor

⁷ Proyecto de Ley S-056 de 2024, artículo 3 y 7

Sin embargo, FEDe. Colombia recomienda a los ponentes y autores organizar diferentes mesas técnicas y audiencias públicas, involucrando a todos los sectores relacionados con la iniciativa. El objetivo es construir un articulado que aborde los retos, desafíos y problemas identificados previamente por el Ministerio de Educación. Un informe de esa cartera ministerial reveló que, en proyectos similares realizados en años anteriores, algunas instituciones se aprovecharon de estos programas inscribiendo “estudiantes fantasmas”, duplicando matrículas existentes para recibir más recursos estatales⁸.

Tercero, se fomenta el principio de igualdad:

La igualdad reconocida constitucionalmente como un derecho fundamental que el Estado debe garantizar y promover en todo momento. En el ámbito educativo, esta igualdad se materializa al proporcionar a todos los niños y adolescentes una educación que, respetando los criterios de calidad, asegure las mismas oportunidades para todos los estudiantes, sin importar sus características físicas, sexuales o socioeconómicas⁹.

Por su parte, la Ley 1324 de 2009¹⁰ establece los principios rectores de la evaluación de la educación, entre los cuales se destaca la equidad. Este principio determina que la evaluación de la calidad de la educación debe reconocer las desigualdades existentes en los contextos de aprendizaje y asumir un compromiso proactivo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a una educación de calidad.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en su informe titulado “reducir la pobreza en el mundo gracias a la enseñanza primaria y secundaria universal”, concluyó que muchos niños y adolescentes aún no tienen acceso a la escuela debido a diversas razones relacionadas con sus condiciones de vida, limitaciones financieras y adversidades sociales.

Según la UNESCO, la educación puede desempeñar un papel transformador y ayudarles a escapar de la pobreza, pero las políticas de educación deben hacer más para mejorar el acceso y la inclusión¹¹.

⁸ Ministerio de Educación, “Gina Parody alerta sobre más de 182.600 estudiantes y 5.900 docentes inexistentes” (30 de marzo de 2016)
<https://www.mineduccion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/356568:Gina-Parody-alerta-sobre-mas-de-182-600-estudiantes-y-5-900-docentes-inexistentes>

⁹ Constitución: artículo 13

¹⁰ Ley 1324 de 2009, por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES.

¹¹ UNESCO, reducir la pobreza en el mundo gracias a la enseñanza primaria y secundaria universal” 2017
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000250392_spa.locale=es

En el pasado, el Gobierno colombiano ha tenido éxito con programas similares, tal como: Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria (PACES). Este programa logró aumentar el porcentaje de estudiantes que completaron sus estudios y el porcentaje de aquellos que ingresaron a la universidad. Además, redujo la tasa de repitencia, los embarazos adolescentes y el gasto estatal, ya que estos beneficios por sus características y logros requirieron una menor inversión en comparación con el sistema habitual¹².

También el programa Ser Pilo Paga (SPP), cuyo propósito consistía en permitir que estudiantes de excelentes resultados académicos, pero con escasos recursos económicos, pudieran estudiar la carrera profesional de su preferencia en la institución universitaria que eligieran.

Según la evaluación de mediano plazo del programa SSP, realizada en el año 2023, por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), este programa logró impactar significativamente, llegando a 3 conclusiones principales: (i) la ayuda financiera de SPP incrementó el acceso y la graduación universitaria de los jóvenes elegibles, (ii) el programa permitió que estos jóvenes accedieran a instituciones de mayor valor agregado, mejorando su rendimiento de académico y sus ingresos laborales, (iii) la ayuda financiera eliminó las brechas socioeconómicas entre estudiantes de alto rendimiento académico en términos de logros universitarios, aprendizajes e ingresos laborales. Además, ***"análisis adicionales sugieren que los estudiantes no elegibles no se vieron perjudicados y que SPP permitió que las universidades actuaran como motores de movilidad social."***

Así que la creación del nuevo programa "Bono Escolar"¹³ garantiza que los estudiantes en situación de vulnerabilidad tengan la oportunidad de ingresar a instituciones públicas o privadas que les brinden igualdad de oportunidades para desarrollar su potencial. Este sistema busca identificar a los estudiantes en condiciones de vulnerabilidad, haciéndolos elegibles para recibir este beneficio y así eliminar las brechas socioeconómicas que tradicionalmente han impedido el acceso a una educación de calidad.

¹² "Vouchers" escolares en Colombia. (26 de Septiembre de 2014)

<https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/imagenes/eventos/Juan-Esteban-Sept26-2014.pdf>

¹³ Departamento Nacional de Planeación, Evaluación de Mediano Plazo del programa Ser Pilo Paga.

(2023) https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_impacto_mediano_plazo_programa_ser_pilo_paga.pdf

Cuarto, se fortalece el principio de ciudadanía activa:

Uno de los fines del Estado es facilitar la participación de las personas en las decisiones que los afecten. En temas de educación, esto incluye garantizar la libertad de los padres para escoger el tipo de educación que deseen para sus hijos menores¹⁴.

La Ley general de educación 115 de 1994¹⁵ determina que los padres tienen el derecho de decidir sobre el tipo de educación para sus hijos. De igual manera, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 26, afirma: ***“los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.”***

En cuanto a sistemas y programa similares aplicados en otros países, es pertinente mencionar el sistema chileno, establecido a finales del siglo XX. A pesar de haber sufrido diversos cambios a lo largo de su existencia, siempre ha mantenido como principio fundamental la libertad de los padres para escoger la educación de sus hijos. Además, destaca la importancia del acceso a la información y el acompañamiento como las herramientas valiosas en este proceso de toma de decisiones.

El PL S-056 otorga protagonismo a los padres de familia y a la comunidad respecto a la educación de sus hijos, permitiéndoles escoger la institución que mejor se ajuste a sus preferencias. Esto fomenta una mayor participación de la comunidad en el sistema educativo, aumentando el compromiso y la responsabilidad compartida en la educación de los niños y adolescentes.

Promover la elección entre instituciones públicas y privadas promueve una mayor diversidad en el sistema educativo, permitiendo que las familias encuentren la opción que mejor se adapte a sus necesidades y valores. Se busca conseguir lo anterior mediante lo estipulado en el artículo 7, que proporciona un sistema de información regional con detalles de cada institución educativa que forma parte del programa. Esta información incluye cupos disponibles, oferta de idiomas, actividades extracurriculares y formación del profesorado para que la decisión se tome con la mayor cantidad de información posible.

¹⁴ Constitución: artículo 68

¹⁵ Ley 115 de 1994, Por la cual se expide la ley general de educación.

Adicional, el artículo 8 establece un programa de acompañamiento psicosocial, que busca llevar a cabo un proceso con el niño, la niña y el adolescente, así como con su familia o red de apoyo para abordar y superar las causas que generaron la situación o amenaza de vulneración de derechos¹⁶.

Finalmente se realizarán unos talleres para los padres de los seleccionados, en los que se explicará la importancia del programa, del sistema de información y de la calidad de la educación, con el fin de lograr el mayor aprovechamiento de este proyecto.

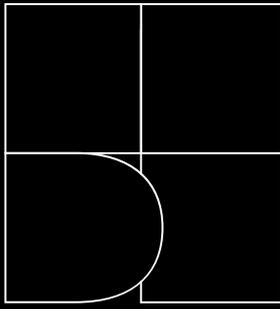
CONCLUSIÓN

El PL S-056 de 2024 sobre el programa de “Bonos Escolares” representa una iniciativa prometedora que busca garantizar el acceso a una educación de calidad para niños, y adolescentes, reforzando así el derecho fundamental a la educación.

Al establecer requisitos claros, tanto para la prestación del servicio como para el acceso al mismo, se evitan prácticas fraudulentas. Además, se eliminan las barreras socioeconómicas, garantizando la igualdad de oportunidades para todos los estudiantes.

Asimismo, este proyecto fomenta la participación de los padres en la toma de decisiones sobre la educación de sus hijos, brindando un sistema de información detallada y programas de acompañamiento. Esto permite una elección informada, alineada con los principios constitucionales, promoviendo un ambiente inclusivo, equitativo y eficiente.

¹⁶ ICBF, “Orientaciones para el acompañamiento psicosocial con los niños, las niñas, los adolescentes y sus familias”
https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/pu4.p_cartilla_orientaciones_para_el_acompanamiento_psicosocial_con_los_nna_y_sus_familias_v1.pdf



Fundación
para el Estado
de Derecho

SEMÁFORO DEL
ESTADO DE DERECHO ▶

BONOS ESCOLARES EN COLOMBIA

(Primer reporte de tráfico)



✉ comunicaciones@fedecolombia.org

🌐 www.fedecolombia.org