

El derecho a la educación en Colombia

Carlos Alberto Lerma
Carreño



COLECCIÓN LIBROS FLAPE 6

El derecho a la educación en Colombia

Carlos Alberto Lerma Carreño



Foro Latinoamericano de Políticas Educativas – FLAPE

(www.foro-latino.org)

Coordinación general

PABLO VENEGAS. Programa Interdisciplinario
de Investigaciones Educativas - PIIIE, Chile

Coordinaciones nacionales

FANNY MUÑOZ, Perú

INGRID SVERDLICK, Argentina

RAFAEL LUCIO GIL, Nicaragua

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ, México

PABLO GENTILI, Brasil

PABLO VENEGAS, Chile

ORLANDO PULIDO, Colombia

FLAPE es una iniciativa interinstitucional destinada a generar y ampliar espacios de encuentro y articulación de organizaciones de la sociedad civil que promueven la defensa de la educación pública. FLAPE pretende involucrarse y comprometerse con el desarrollo de procesos democráticos de cambio educativo y con la promoción de estrategias de movilización social centrados en el reconocimiento del derecho inalienable a una educación de calidad para todos los latinoamericanos y latinoamericanas.

INSTITUCIONES MIEMBROS DE FLAPE:



FORO EDUCATIVO - FE, Perú (www.foroeducativo.org.pe)



LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - LPP, Argentina
(www.lpp-buenosaires.net)



OBSERVATORIO CENTROAMERICANO PARA LA INCIDENCIA EN
LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS – OCIFE/IDEUCA, Nicaragua
(www.uca.edu.ni/institutos/ideuca)



OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN - OCE, México
(www.observatorio.org)



OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS
- OLPED, Brasil (www.olped.net)



PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACIONES EN
EDUCACIÓN - PIIE, Chile (www.piie.cl)



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL - UPN, Colombia (www.pedagogica.edu.co)

Lerma Carreño, Carlos Alberto

El derecho a la educación en Colombia - 1a ed. - Buenos Aires:

Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2007.

E-Book. (Libros FLAPE; 6)

ISBN 978-987-23507-6-5

1. Políticas Públicas. 2. Políticas Educativas. 3. Derecho a la Educación.

I. Título

CDD 379.972 861

Fecha de catalogación: 11/04/2007

FLAPE cuenta con el apoyo de la Fundación Ford

Colección Libros FLAPE

Coordinación editorial: Ingrid Sverdlick

Asistente editorial: Paula Costas

Corrección editorial: Teresa Cillo

Diseño gráfico y armado: Beatriz Burecovics y Leticia Stivel

ISBN 978-987-23507-6-5



Primera edición: marzo de 2007

Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos de este libro, citando la fuente y enviando copia de la publicación al Foro Latinoamericano de Políticas Educativas:

Laboratorio de Políticas Públicas - Buenos Aires (LPP)

Tucumán 1650 2º E, Buenos Aires

Secretaría General de FLAPE - Programa Interdisciplinario
de Investigaciones en Educación (PIIE)

Dalmacia 1267, Providencia, Santiago

*La responsabilidad por las opiniones expresadas en el presente libro
incumben exclusivamente a los autores firmantes y su publicación no
necesariamente refleja los puntos de vista de FLAPE.*

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
CAPÍTULO 1. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO EN EL MARCO JURÍDICO-NORMATIVO DEL PAÍS	9
Antecedentes	9
El marco constitucional y la educación	13
La Ley General de Educación	16
El Plan Decenal de Educación	18
La Corte Constitucional	21
Los Planes Nacionales de Desarrollo	25
CAPÍTULO 2. LOS ESTUDIOS E INFORMES SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN	35
Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia	36
Informe <i>El derecho a la educación: la educación en la perspectiva de los derechos humanos</i>	42
CAPÍTULO 3. POLÍTICAS DE AJUSTE FISCAL Y ESTADÍSTICAS DEL SECTOR EDUCATIVO	57
El presupuesto para la educación: de la Ley 60 de 1993 al Proyecto de acto legislativo 011 de 2006	57
Las estadísticas del sector educativo	63

CAPÍTULO 4. DERECHO A LA EDUCACIÓN PARA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN LA CIUDAD DE CARTAGENA	67
Contexto nacional	67
El desplazamiento en la educación	73
Derecho a la educación para la población en situación de desplazamiento	78
Desplazamiento y educación en Cartagena	80
Conclusiones	99
Perspectivas del derecho a la educación en Colombia	100
BIBLIOGRAFÍA	103

PRESENTACIÓN

El presente documento se ha elaborado en el marco del Proyecto del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas y responde al propósito de: “...que, nuestros estudios nacionales contribuyan a pensar el derecho a la educación como una construcción social, política, histórica e institucional, donde ambas dimensiones se estructuran y complementan siempre de forma articulada, aunque marcadas por la contradicción y el conflicto.”

En tal sentido, se organiza el estudio en cinco partes intentando dar una mirada lo más completa posible al tema del derecho a la educación en Colombia: la primera parte se ocupa de señalar la normatividad jurídica del derecho y su contexto sociopolítico; en la segunda parte se hace un balance de los informes que sobre el derecho a la educación se han realizado en el país; en la tercera parte se analizan las políticas de ajuste fiscal y las estadísticas del sector educativo. El capítulo cuatro da cuenta del estudio de caso en el municipio de Cartagena con población en situación de desplazamiento y en lucha por restablecer sus derechos fundamentales, entre ellos el del acceso a la educación. El quinto presenta las perspectivas referidas a ese derecho.

El informe concibe el derecho a la educación en el marco de la realización del ser humano, teniendo en cuenta los aspectos señalados en el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño:

a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades.

b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.

c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya.

d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena.

e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

Para remarcar el sentido que en este documento tiene el derecho a la educación se recogen tres ideas de Amartya Sen (2003):¹ a) existen más derechos humanos que derechos (humanos) jurídicos, b) un derecho es, en cierto modo, una libertad y todos podemos estar razonablemente seguros de que la libertad hay que dársela a quien no la tiene, sin que por ello tengamos esa obligación manifiesta, explícita y nos dediquemos en cuerpo y alma a ello; y c) “los derechos no son sólo un límite al poder político, sino que deben ser un criterio orientador de la acción estatal en la decisión de sus políticas públicas”.²

En este sentido se mira al Estado y a los gobiernos no sólo como los garantes de la disponibilidad, el acceso, la permanencia y la calidad de la educación, sino –en su perspectiva de orientadores y planificadores de las políticas públicas para la sociedad– como los mayores responsables del *estado de cosas*³ en una sociedad.

1 Este autor desarrolla la idea de la pobreza como privación de capacidades argumento desde el cual Gerge Alleyne, en su artículo “Salud, ética y desarrollo”, va a plantear que la educación ocupa un lugar privilegiado en un sistema de derechos desde la perspectiva del aumento de las capacidades humanas.

2 Citado por Defensoría del Pueblo (2003), *El derecho a la educación...*, p. 28.

3 *Estado de cosas* se refiere al conjunto de circunstancias que concurren en un determinado momento.

CAPÍTULO 1. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO EN EL MARCO JURÍDICO-NORMATIVO DEL PAÍS

ANTECEDENTES

Durante la primera mitad del siglo xx en Colombia, la educación se caracterizó por la baja tasa de escolaridad, la falta de maestros y su escasa o nula preparación, una alta tasa de analfabetismo, la poca inversión y prioridad en los diferentes gobiernos, la influencia de la iglesia católica,⁴ la preponderancia de la educación privada (fundamentalmente en la secundaria) y la oscilación entre las políticas y reformas educativas descentralistas y centralistas.

Las misiones del profesor Currie y el Padre Lebret en la década de 1950, así como la misión de la Organización Internacional del Trabajo a finales del sesenta, instalan una nueva idea de la educación como un sistema planeado y organizado que responde a unos fines sociales. Dichas misiones develan, entre otras carencias, los problemas de cobertura, la deficiencia de los establecimientos educativos, la baja capacitación de los docentes, la brecha entre la educación rural y la urbana. Esta situación lleva a la formulación del primer Plan Quinquenal de Educación Integral; este plan contempla la unificación

4 Aunque la reforma constitucional de 1936 garantiza la libertad de enseñanza y permite la secularización de la educación, es marcada la influencia que la iglesia va a tener hasta finales de la década del ochenta y principios de la del noventa.

de la escuela primaria en cinco años en el área urbana y en la rural y la división de la secundaria en dos ciclos, uno orientado a carreras prácticas y técnicas y el otro a la universidad y escuelas normales.

Entre 1950 y 1976 la tasa de matrícula aumenta significativamente;⁵ también aumenta el número de establecimientos escolares (ganando mayor participación el sector público), crece el número de docentes y mejora la relación maestro-alumno. Este mejoramiento de los indicadores se da en un contexto caracterizado por el incremento de la población, el rápido proceso de urbanización y el crecimiento del sector industrial que demanda mano de obra –en algunos casos cualificada–.

La planificación y los diagnósticos se convierten en el soporte de la formulación de la política pública educativa: aunque continúan, entre otros, los problemas de cobertura, calidad, capacitación y/o formación de los docentes, los diferentes gobiernos buscarán resolverlos basándose en los modelos de la planificación y en las directrices de los organismos internacionales.

Entre 1976 y 1991 la preocupación de los gobiernos se centrará en mejorar los indicadores poniendo el énfasis en la capacidad cuantitativa del sistema para responder y atender la demanda (número de establecimientos, número de maestros, número de estudiantes matriculados, etcétera).

Hacia 1991 el Estado colombiano ya había suscrito varios pactos y acuerdos internacionales que lo comprometían en la garantía de los derechos humanos, entre ellos:

- » Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 29 de octubre de 1969.
- » Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 29 de octubre de 1969.
- » Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 29 de octubre de 1969.

5 De 808.494 en 1950 asciende a 4.223.959 en 1976 en primaria, y en secundaria pasa de 77.311 a 1.418.091.

- » Segundo Protocolo Facultativo destinado a abolir la pena de muerte, 5 agosto de 1997.
- » Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, 2 de septiembre de 1981.
- » Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra La Mujer, 19 de enero de 1982.
- » Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 8 de diciembre de 1987.
- » Convención sobre Derechos del Niño, 28 de enero de 1991.

Tanto la sociedad como las políticas públicas eran refractarias ante el tema de la garantía y el respeto de los derechos humanos más allá de las situaciones que tenían que ver con el conflicto armado del país.⁶ Incluso para la guerrilla el tema de los derechos humanos fue por mucho tiempo un corolario del Estado burgués al cual manifestaban estar combatiendo.

A comienzos de la década del ochenta, la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) en su XII Congreso decide impulsar el movimiento pedagógico a nivel nacional el cual se proponía, entre otros, el estudio e investigación de las políticas públicas educativas y la problemática pedagógica. Este movimiento va a jugar un papel importante en la definición de la educación en el país, especialmente a raíz de la participación de algunos de sus más reconocidos activistas que aportan sus ideas en la asamblea que promulga la Constitución de 1991, y posteriormente en la elaboración de la ley general de educación y del plan decenal de educación.

A finales de la década del ochenta se gesta el movimiento por la Constituyente, promovido "...desde sectores de la disminuida izquierda legal, (que) empató con la inconformidad de otros de procedencia

6 En 1979 durante el gobierno de Julio César Turbay, se sancionó el Estatuto de Seguridad con el cual se pretendía combatir a la subversión y al narcotráfico. Dicho estatuto abrió las puertas para la violación sistemática de los derechos humanos y fue severamente criticado por amplios sectores y organismos vinculados con la defensa de esos derechos, que denunciaron torturas, abusos y detenciones arbitrarias.

liberal golpeados por el asesinato de Luis Carlos Galán (candidato presidencial del partido liberal)” (González Posso, s/d, p. 17).

La propuesta de Asamblea Nacional Constituyente se había considerado en varios escenarios desde finales del Frente Nacional, durante los diálogos de paz del M 19 con el gobierno de Belisario Betancur, en el pacto que se firmó el 20 de mayo de 1989 en la Mesa de Diálogo y Concertación sobre Asuntos Constitucionales. Allí se acordaba que por vía de la reforma del artículo 218 de la Constitución se incluyera “la convocatoria a una Asamblea Constituyente de amplia representación política y social”.⁷ Incluso el diario *El Espectador* publicó uno de los textos de convocatoria a la Asamblea Constituyente. Pero, finalmente, quienes le dieron forma y realidad a la convocatoria fueron los estudiantes reunidos en torno a un movimiento denominado la *séptima papeleta*.⁸ lograron, en las elecciones del 11 de marzo de 1990, incluir una séptima papeleta que pedía el apoyo a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, la cual tuvo un amplio respaldo de los electores.⁹

La Asamblea Nacional Constitucional dio como resultado la Constitución Política de Colombia de 1991; en ella participaron representantes de diversos sectores de la sociedad colombiana: delegados de los grupos armados recién desmovilizados (M-19, Quintín Lame, PRT y EPL), delegados de las minorías étnicas, afrodescendientes e indígenas, mujeres, sindicatos, ambientalistas, partidos políticos, movimiento pedagógico, movimiento comunitario, etcéte-

7 González Posso (2005), “De cuento en cuento. La séptima papeleta”, en revista *La Esquina Regional*, 15 edición, Bogotá, abril-mayo 2005. En ese pacto entregado a los negociadores aparecen las firmas de Aurelio Iragorri (presidente del Senado), René Ramos (delegado del M19), Gustavo Gallón, Alirio Caicedo, Diego Uribe Vargas (delegado del Partido Liberal), el general (r) Hernando Zuluaga, Otto Ñañez y Camilo González Posso.

8 El movimiento por la séptima papeleta fue un movimiento estudiantil conformado por estudiantes de universidades públicas y privadas que propugnaban una reforma radical de las costumbres políticas en Colombia y la sanción de una nueva Constitución, más inclusiva y democrática, que se erigiera en un verdadero tratado de paz y en vehículo de reconciliación entre los colombianos.

9 El 24 de agosto, el recién elegido presidente Cesar Gaviria sancionó el decreto 1926 de 1990 estableciendo el Estado de sitio en el país y llamando a la convocatoria, integración y organización de la Asamblea Constitucional.

ra, afirmando así el carácter amplio y democrático de esta asamblea. Por primera vez en la historia del país la participación en un espacio de toma de decisiones fundamentales, como la asamblea encargada de redactar la Constitución Política del país, se había abierto a sectores diferentes al bipartidismo.

Para algunos analistas el hecho de que la asamblea tuviera tan diversa representación permitió que se incluyeran en el texto constitucional avances tan significativos como el capítulo sobre derechos fundamentales, los mecanismos de participación y el mecanismo de protección de los derechos fundamentales (la acción de Tutela). Estos y otros aspectos caracterizan a esta Constitución como la más progresista y democrática que ha tenido el país.

EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LA EDUCACIÓN

En lo referido a la problemática educativa, la carta constitucional ha originado distintos debates que señalan, por el mismo hecho de suscitarse, la entrada en forma masiva del tema del derecho a la educación en el país.

En el texto de la Constitución Política de 1991 (C.P) la educación no está contemplada dentro del capítulo que habla de los derechos fundamentales,¹⁰ pero aparece en el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, donde es considerada un derecho fundamental de los niños y niñas:

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación¹¹ y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro,

10 Título II de los Derechos, garantías y deberes, Capítulo I de los Derechos Fundamentales.

11 El resaltado es nuestro.

venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Más adelante, en el artículo 67 se establece que:

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

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

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

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

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

La primera pregunta que se desprende de una lectura desprevenida de lo anterior es: la educación, ¿es o no es un derecho fundamental?; y, si lo es, ¿por qué no se incluyó en el capítulo de los derechos fundamentales? La segunda pregunta es: aún reconociendo a la educación como un derecho fundamental, esta sólo puede garantizarse progresivamente; entonces, ¿cuáles serían los contenidos mínimos exigibles del derecho? Y la tercera pregunta es: ¿cómo resolver la tensión entre la educación como derecho y la educación como servicio público con función social? Estas tres preguntas son apenas el marco general de diferentes discusiones sobre el derecho a la educación se han suscitado en la sociedad colombiana en general y, especialmente, en los sectores relacionados con la educación.

La Corte Constitucional¹² de Colombia mediante varias sentencias se ha pronunciado frente a la educación como derecho fundamental y para ello ha argumentado:

El criterio empleado en este momento para determinar si un derecho es fundamental o no consiste en que se otorga “el calificativo de fundamentales en razón de su naturaleza, esto es, por su inherencia con respecto al núcleo jurídico, político, social, económico y cultural del hombre. Un derecho es fundamental por reunir estas características y no por aparecer reconocido en la Constitución Nacional como tal” (Sentencia T-418, 12 de junio de 1992. Mag. Pon. Simón Rodríguez).

La Educación es un Derecho Fundamental, por lo que es inherente, inalienable, esencial a la persona humana, que realiza el valor y principio material de la igualdad consagrado en el Preámbulo de la

12 La Corte, como cabeza de la jurisdicción constitucional, entiende de manera exclusiva en los asuntos de constitucionalidad cuyo análisis le confía la Carta Política y establece, en su condición de intérprete autorizado, las reglas jurisprudenciales sobre el alcance de las normas contenidas en la Constitución. Fue creada el 4 de julio de 1991.

Constitución Nacional y en los artículos 5 y 13 de la misma carta política. La educación está reconocida en forma expresa en el artículo 44 cuando hace referencia a los derechos fundamentales de los niños, señalando entre otros, el “Derecho a la educación y a la cultura”.¹³

Y, aunque con estos argumentos parecieran resueltas gran parte de las discusiones, sucede lo contrario. Aspectos como la educación privada y pública, los fines y objetivos de la educación, los procesos de evaluación, los recursos financieros, la profesión docente, la promoción automática, el estatuto docente, la gratuidad de la educación, la ley estatutaria de educación, el proyecto alternativo de educación, entre otros muchos, que van exponiéndose desde la argumentación más global a la más específica relacionada con el aula, se convirtieron en temas obligados del quehacer educativo del país y en problemas ineludibles cuando se habla del derecho a la educación.

LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

La Ley General de Educación –Ley 115, del 8 de febrero de 1994– fue el resultado de una amplia discusión y buscó integrar en ella elementos consecuentes con el desarrollo constitucional, relacionados con la participación, la paz, los derechos humanos y la democracia.

La Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la educación que cumple una función social. Al respecto comenta Gustavo Dajer Chadid “...se suscitó una polémica en torno a si el proyecto de ley debía ser tramitado como (ley) estatutaria. Se decidió que, como la educación es un derecho y también un servicio público, al proyecto que continuó su curso en el Congreso se le sustrajo la parte concerniente a derechos y así siguió su trámite seguro como

13 Citado por Colectivo de Abogados José Alvear, El Derecho a La Educación. En el texto se citan varias sentencias de la Corte Constitucional: T 02, 09, 15, 402, 420, 421, 429, 450, 488, 492, 493, 500, 519, 524, 539 y 612 del año 1992, donde se afirman dichos argumentos.

ley que regula el servicio público de la educación. Simultáneamente presentamos otro proyecto de ley al cual se le dio la categoría de ley estatutaria que regulara el derecho a la educación... Y el segundo, por motivos que ignoramos, no logró ser tramitado en la Comisión Primera del Senado de la República” (Dajer Chadid, 2001, p. 10).

Los temas sobre los cuales trata la ley son los siguientes:

- » Definición del servicio educativo.
- » Fines de la educación.
- » Competencias generales de la comunidad educativa, la familia y la sociedad.
- » Estructura del servicio educativo.
- » Modalidades de atención a poblaciones.
- » Organización para la prestación del servicio, dentro de la cual se destacan:
 - La preparación del Plan Nacional de Desarrollo Educativo –Plan decenal de educación–, el cual se hace en coordinación con las entidades territoriales y tiene un carácter indicativo para la elaboración de los planes de desarrollo.
 - La elaboración e implementación del Proyecto Educativo Institucional, cuya finalidad es armonizar los fines y reglamentos de las instituciones escolares con el ordenamiento constitucional y contextualizar la institución escolar en la comunidad local o regional.
- » La conformación del Gobierno Escolar, integrado por el rector, el consejo directivo y el consejo académico, buscando la participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones de la institución escolar.
- » La creación de la Junta Nacional de Educación (JUNE) y las Juntas Departamentales y Municipales.
- » La organización periódica de foros educativos municipales, distritales, departamentales y nacionales.

- » La competencia del Congreso de la República, la nación y las entidades territoriales.
- » Las funciones del Ministerio de Educación en la prestación del servicio de educación.
- » Inspección y vigilancia.
- » La financiación de la educación (en consonancia con la Ley 60 de 1993).
- » Estímulos especiales para las instituciones escolares.
- » El régimen laboral y de contratación.
- » Los derechos académicos.
- » Disposiciones especiales.

Los desarrollos planteados por esta Ley han sido implementados de manera parcial en algunos casos y en otros quedaron desvirtuados por las dinámicas sociales, por ejemplo: la elaboración de Proyectos Educativos Institucionales sufrió un revés con la implementación de la política de integración de centros educativos que buscaba una mayor eficiencia de los recursos y la administración educativa; los foros educativos, cuyo propósito era el de reflexionar sobre el estado de la educación y hacer recomendaciones a las autoridades educativas para el mejoramiento y cobertura de la educación, han hecho énfasis en experiencias significativas y en los desarrollos de las áreas curriculares pero no han logrado incidir en la formulación de políticas educativas que conlleven el mejoramiento de la educación; el Gobierno Escolar no logró consolidarse como un espacio de participación e incidencia de la comunidad educativa.

EL PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN

El objetivo más profundo del Plan Decenal de Desarrollo Educativo es el de concitar la confluencia de voluntades y esfuerzos de toda la nación alrededor del proyecto educativo más ambicioso de nuestra

historia: la formación de seres humanos integrales, comprometidos socialmente en la construcción de un país en el que primen la convivencia y la tolerancia, seres humanos con capacidad de discrepar y argüir sin emplear la fuerza, seres humanos preparados para incorporar el saber científico y tecnológico de la humanidad en favor de su propio desarrollo y del país.

En tomo del Plan Decenal de Desarrollo Educativo se aspira articular todas las ideas y acciones que le den sentido a la gran revolución que implica la participación ciudadana en los asuntos esenciales de su destino y el ejercicio de sus derechos fundamentales (Plan Decenal de Desarrollo Educativo 1996-2005).

Propósitos del Plan Decenal

- » Convertir la educación en un propósito nacional y un asunto de todos.
- » Lograr que la educación se reconozca como el eje del desarrollo humano, social, político, económico y cultural de la nación.
- » Desarrollar el conocimiento, la ciencia, la técnica y la tecnología.
- » Integrar orgánicamente en un solo sistema la institucionalidad del sector educativo y las actividades educativas de otros entes estatales y de la sociedad civil.
- » Garantizar la vigencia del derecho a la educación.

Objetivos

- » Generar una movilización nacional de opinión por la educación.
- » Lograr que la educación sirva para el establecimiento de la democracia, el fomento de la participación ciudadana y la construcción de la convivencia pacífica.
- » Formar ciudadanos que utilicen el conocimiento científico y tecnológico para contribuir desde su campo de acción, cualquiera que sea, al desarrollo sostenible del país y a la preservación del ambiente.

- » Afirmar la unidad y la identidad nacionales, dentro de la diversidad cultural bajo los siguientes lineamientos:
 - a) Educar en el respeto a la igualdad y dignidad de todos los pueblos y culturas que conviven en el país, teniendo en cuenta la libertad en la búsqueda del conocimiento y la expresión artística.
 - b) Fomentar la difusión, investigación y desarrollo de los valores culturales de la nación.
 - c) Hacer que la educación sirva a la protección del patrimonio cultural como eje de la identidad nacional.
- » Superar toda forma de discriminación y corregir los factores de inequidad que afectan el sistema educativo.
- » Organizar todos los esfuerzos de grupos sociales en un nuevo Sistema Nacional de Educación, antes de dos años.
- » Promover e impulsar la ciudad educadora para la educación extraescolar.
- » Asegurar que todas las instituciones de educación básica tengan la posibilidad real de proporcionar una educación completa y de calidad.
- » Ofrecer a todos los colombianos y colombianas una educación de calidad en condiciones de igualdad.

Estrategias

- » Integrar las diferentes formas, niveles, modalidades y sectores de la educación.
- » Elevar la calidad de la educación.
- » Expansión y diversificación de la cobertura educativa.
- » Promoción de la equidad en el sistema educativo.
- » Fortalecimiento de la institución educativa.
- » Mejoramiento de la gestión educativa.
- » Promoción de la cultura y ampliación del horizonte educativo.
- » Dignificación y profesionalización de los educadores.

LA CORTE CONSTITUCIONAL

Dado el vacío señalado, ha sido la Corte Constitucional quien ha asumido la defensa de la educación como un derecho fundamental; ya presentamos dos de sus argumentaciones, pero es necesario ampliar el tema.

La Corte Constitucional ha declarado que la educación es un derecho fundamental de aplicación inmediata en dos situaciones: cuando quien reclama es menor de edad, por cuanto la Constitución explícitamente reconoce la educación como derecho fundamental para este segmento de la población; y cuando la vulneración del derecho a la educación está vinculada con la amenaza o violación de otro derecho de carácter fundamental, por conexidad con otros derechos. En el primer caso se reconoce que existe una obligatoriedad del Estado para con sus menores en cuanto a su derecho a la educación y, por lo tanto, se debe garantizar la disponibilidad, el acceso, la permanencia y la calidad de la misma. En el segundo caso, como dicha obligatoriedad no es clara se la reconoce a través de la conexión con otros derechos, por ejemplo, en el caso de que un estudiante sea sancionado, expulsado o que se le aplique otro castigo sin justificación razonable por restricciones a su apariencia personal –llevar el cabello largo, usar aretes, pulseras, tener la uñas pintadas, etc.– o por decisiones de tipo personal –estar conviviendo con su pareja, estar embarazada–. Otros ejemplos son: cuando se le niega la participación, cuando se le imponen sanciones desconociendo su derecho a la defensa, cuando es víctima de tratos degradantes y se amenaza su integridad física, etcétera.

Aun cuando se ha considerado a la educación como un derecho fundamental, este no es absoluto y en algunos aspectos requiere, para hacer efectiva su garantía, un avance progresivo, por lo cual, la Corte Constitucional y los instrumentos internacionales han establecido un “núcleo esencial” del derecho a la educación:

c) Se denomina contenido esencial o núcleo esencial al ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o las formas en que se manifieste. El núcleo esencial de un derecho fundamental,

entonces, no está sometido a la dinámica de coyunturas políticas. En el caso del derecho a la educación, no es posible negar injustificadamente el acceso y la permanencia en el sistema educativo a una persona.¹⁴

La Corte Constitucional ha señalado un camino muy importante al sentar jurisprudencia en relación con el derecho a la educación. La razones por las cuales las personas han realizado una acción de tutela pidiendo garantizar el derecho a la educación han sido diversas, entre otras: el plantel educativo se niega a otorgar un cupo, el paro del sindicato impide que los estudiantes reciban la educación, no se han asignados profesores (esta es una de las más frecuentes), no se cuenta con adecuados servicios de vigilancia, aseo, biblioteca, se niega el cupo cuando la menor queda embarazada, un acto administrativo de la universidad anula la matrícula de algunos estudiantes, etcétera. Sin embargo, a pesar de la variedad de casos, es posible colegir que los argumentos centrales por los cuales la Corte considera la educación como un derecho se pueden recoger en el siguiente texto: “El derecho constitucional a la educación con carácter de fundamental y como objetivo fundamental de la actividad del estado social de derecho”-

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

14 Sentencia T-944 de 2000. Para ampliar el tema en relación con los argumentos jurídicos recomendamos el texto publicado por la Defensoría del Pueblo *El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*. Este texto desarrolla el análisis pormenorizado de los derechos que forman parte del núcleo esencial del derecho a la educación y de las obligaciones que el Estado tiene: Disponibilidad (asequibilidad), Acceso (accesibilidad), Permanencia (adaptabilidad), Calidad (aceptabilidad) y el Derecho de Libertad en la educación. Y propone la construcción de indicadores en cada uno de los derechos-obligaciones señalados.

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

Además de su categoría como derecho fundamental plenamente reconocido como tal en el ordenamiento jurídico superior y por la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, la educación constituye una función social que genera para el docente, los directivos del centro docente y para los educandos y progenitores, obligaciones que son de la esencia misma del derecho, donde el Estado se encuentra en el deber ineludible e impostergable de garantizarla realmente como uno de los objetivos fundamentales de su actividad y como servicio público de rango constitucional, inherente a la finalidad social del Estado no solamente en lo concerniente al acceso al conocimiento, sino igualmente en cuanto respecta a su prestación de manera permanente y eficiente para todos los habitantes del territorio nacional, tanto en el sector público como en el privado.

Es la misma Constitución concebida como norma de normas (artículo 4^o) la que se encarga de fijar las directrices generales de la educación y señalar sus derechos y deberes dentro de un marco jurídico axiológico. Dichos postulados, además de consagrar el servicio público de educación como derecho fundamental, le asigna a este el efecto de aplicación inmediata, según se desprende del artículo 85 constitucional.

Por su parte, el artículo 67 de la Carta Política, que constituye el pilar esencial de la educación advierte que, esta “es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura”, para la adecuada formación del ciudadano.

Corresponde entonces al Estado garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los estudiantes las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

De acuerdo con el artículo 7° de la Constitución Política, “el Estado tiene el deber primordial de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, *por medio de la educación permanente* y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional” (lo destacado es de la Sala).

Así pues, a juicio de esta Sala, en su función de intérprete de los preceptos superiores a efectos de proteger adecuadamente, mediante el mecanismo de la acción de tutela, los derechos fundamentales constitucionales, es dable entender que, dentro de los objetivos fundamentales de la actividad del Estado y las finalidades sociales inherentes a este, encaminadas al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, la salud, la educación, el saneamiento ambiental y el agua potable, constituyen servicios públicos esenciales de regulación constitucional. Por consiguiente, el mismo Estado está en la obligación de asegurar su prestación eficiente y permanente para todos los habitantes del territorio nacional, dentro del espíritu de las finalidades sociales del Estado, preferenciadas en el artículo 366 de la C.P., que para este caso permite la prevalencia del interés general sobre el particular por encontrarse en juego el valor del conocimiento, según se dijo por la Corte desde 1992, en la sentencia N° T-02 de 1992, MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero.¹⁵

De lo anterior se puede concluir que la norma más importante que considera la educación como derecho fundamental es la Constitución Política de 1991 y que gracias a dos desarrollos de esta Constitución –el establecimiento de la acción de tutela para reclamar los derechos fundamentales y la creación de la Corte Constitucional–, se ha podido construir en el país la argumentación y hacer efectivo el cumplimiento del derecho a la educación. Sin embargo, es notable el vacío provocado por la ausencia de una Ley Estatutaria de Educación, en especial porque muchas de las acciones de tutela que se han instau-

15 Sentencia T 423 de 1996; aunque en las distintas sentencias de la Corte referidas al derecho a la educación se presentan argumentaciones en este sentido, se cita la T 423 por considerar que es la que lo expresa de manera más clara.

rado se deben a un desconocimiento por parte de las autoridades o instituciones, tanto públicas como privadas, de sus responsabilidades frente a la garantía del derecho a la educación.

LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

El análisis del contenido y formulación de la política pública educativa evidencia una separación entre la concepción del derecho a la educación y las políticas, los planes, programas y acciones en el sector educativo.

La perspectiva del Estado y sus instituciones en los últimos cuatro gobiernos, es decir desde la promulgación de la Constitución de 1991, en el tema educativo ha privilegiado la concepción de la educación como servicio y no como derecho humano, aunque en la formalidad textual se hable de derecho.

LA REVOLUCIÓN PACÍFICA 1990-1994 (PLAN DE DESARROLLO DE CÉSAR GAVIRIA)

El modelo que propone este plan se sustenta en la eficiencia y el rediseño de las instituciones públicas a través de la apertura económica y política y del impulso a la descentralización y autonomía de las regiones para potencializar y aprovechar las ventajas regionales e impulsar la eficiencia en la administración. Afirma el plan: “Es necesario tener en cuenta además que el proceso de ajuste fiscal del Estado debe dirigirse hacia una reducción de su intervención en las actividades que puedan ser desempeñadas con mayor eficiencia por el sector privado. En este contexto, las administraciones locales serán consideradas responsables de la provisión, y no necesariamente de la producción de los servicios descentralizados” (DNP, 1990, cap. IV).

El Plan Sectorial de Educación se denominó “Apertura Educativa”, y en este se concibe la educación en estrecha relación con la acumulación de capital humano y el mejoramiento de la capacidad de productividad del sistema económico. Considera que la educación

ha tenido en cobertura avances importantes pero no suficientes, y aduce como causa la falta de eficiencia interna de la escuela, reflejada en el alto índice de deserción, una alta tasa de repitencia –a pesar de la promoción automática– y la baja calidad de la educación, reflejada en los bajos niveles de logro académico y de las pruebas del Estado. Como causas relacionadas con la baja calidad plantea: la inadecuada formación de los docentes, los escasos apoyos didácticos y pedagógicos y la dispersión de los currículos.

Como políticas centrales del sector propone: lograr la cobertura total de la educación primaria y expandir masivamente la educación secundaria a la vez que elevar la calidad de la educación en todos los niveles; hacer más equitativo y eficiente el sistema de financiación pública de la educación; establecer un programa de servicio social obligatorio para los universitarios; y promover acciones encaminadas a complementar la labor del sistema educativo formal.

EL SALTO SOCIAL 1994-1998 (PLAN DE DESARROLLO DE ERNESTO SAMPER)

Este plan se propone como meta “formar un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico; más solidario en lo social; más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso en los derechos humanos y, por lo tanto, más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente del valor de la naturaleza y, por lo tanto, menos depredador; más integrado en lo cultural y, por lo tanto, más orgulloso de ser colombiano” (DNP, 1994, Fundamentos).

Se propuso el reto de adoptar un modelo de desarrollo alternativo al esquema proteccionista y al intervencionismo clásico de la década del setenta, pero también al neoliberalismo, que fuera capaz de ampliar los beneficios de la apertura económica, afianzar las bases de un desarrollo económico, consolidar la transición hacia una estructura más descentralizada y desarrollar los nuevos mecanismos de participación social creados por la Constitución de 1991.

Propone cinco conceptos básicos:

- » La equidad y la solidaridad son objetivos esenciales de la política económica y social y fuentes básicas de la estabilidad social y de la paz.
- » El crecimiento económico depende tanto de la inversión de los distintos agentes individuales como de la acumulación de capital social.
- » En un mundo en el cual las ventajas competitivas son esencialmente creadas, el mayor dinamismo económico no es un resultado automático del libre funcionamiento de la fuerzas económicas del mercado.
- » El logro de los objetivos mencionados requiere una movilización del conjunto de la sociedad.
- » El desarrollo requiere el reconocimiento y el respeto de la diversidad étnica y cultural y regional en la formación de la identidad colombiana.

En el tema educativo se denominó al plan sectorial “El Salto Educativo y Cultural”. En él se sustenta la educación como pieza fundamental del desarrollo humano sostenible y se propone que contribuya a la formación de un nuevo ciudadano participativo y tolerante, capaz de interpretar los códigos de la modernidad. También afirma el Plan que la educación debe extenderse más allá de las aulas, a oportunidades diversas para el desarrollo integral de las personas, la construcción de una ética civil, la promoción de valores que privilegien un enfoque de género y que se vincule intrínsecamente a la cultura.

Para lograr ello “...se invertirán en el cuatrienio 12,6 billones de pesos lo que representa en 1998 un participación de 5,51% del gasto educativo y cultural en el PIB”.

La política general que propone el plan es:

- » Universalizar la educación básica y mejorar su calidad.
- » Ampliar el promedio de escolaridad de los colombianos.
- » Ampliar la tasa de permanencia escolar.

- » Aumentar la eficiencia y expansión de la educación básica.
- » Acreditar los programas de educación superior.
- » Fortalecer el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).
- » Crear el Fondo Educativo de Compensación.

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ 1998-2002 (PLAN DE DESARROLLO DE ANDRÉS PASTRANA)

Este plan plantea cuatro estrategias para la paz: 1) adecuar la estructura política y de gobierno con el propósito de cohesionar y consolidar la democracia; 2) fortalecer el tejido social; 3) la paz como política de Estado y compromiso de la sociedad; 4) reactivar la producción teniendo como horizonte las exportaciones y la competitividad regional.

En la base de la política del plan se encuentra el conflicto social colombiano, cuyos factores principales son la pobreza y la violencia, entre otros, desde esta lectura, el plan afirma la insostenibilidad del modelo que el país ha seguido y, por lo tanto, propone un “nuevo modelo para la paz”; el cual toma como núcleo de su fundamento la noción de capital humano “entendido, de manera amplia, como la apropiación de conocimiento que hacen los individuos a lo largo de sus vidas y las condiciones del entorno personal que permiten aprovechar ese conocimiento” (DNP, 1998).

Desde la argumentación alrededor del capital humano, el plan afirma que la inversión en dicho capital constituye una herramienta poderosa para incrementar la productividad y la competitividad de la economía y, especialmente, para mejorar las condiciones actuales de desigualdad y de desempleo, lo que les genera a los pobres mayores oportunidades de acceso a “activos esenciales para su desarrollo” (nutrición, salud, educación, etcétera).

El plan integra en su argumentación un segundo concepto: el capital social entendido como acción coordinada de la sociedad –cooperación y coordinación–.

Otra afirmación del plan es que los ejes de la política de desarrollo son la ciencia y la tecnología.

En el sector educativo señala que: “Uno de los principales nutrientes de la espiral de violencia que ha invadido nuestro país es la falta de oportunidades para acceder a la educación”. Y propone los siguientes aspectos como problemas esenciales a resolver mediante la política en este sector: baja cobertura de la educación preescolar y distribución inequitativa de la existente, desarticulación institucional en básica (primaria y secundaria) –aunque la tasa de matrícula ha venido creciendo y cubre el 76% de la población escolar entre 4 y 17 años (DNP, 1998, p. 202)–. A lo anterior se suman problemas de inasistencia y de inequidad en el acceso junto a una baja calidad de la educación.

En cuanto a los recursos asignados a la educación, afirma que, aunque a partir de 1991 las transferencias a los municipios y departamentos crecieron en un 70% estos recursos se destinan principalmente al pago de los gastos de funcionamiento, por lo cual hay una reducida financiación de los insumos para la calidad.

A partir de estas argumentaciones, y de otras que aquí se omiten, el gobierno de Andrés Pastrana propuso como políticas educativas:

- » Movilización social por la educación. Adhesión de toda la sociedad en torno a los objetivos y metas de la educación.
- » Política de equidad. Financiación, ampliación del acceso y la permanencia.
- » Consolidación de la descentralización.
- » Eficiencia de la prestación del servicio educativo.
- » Mejoramiento y exigibilidad de la calidad educativa.

HACIA UN ESTADO COMUNITARIO 2002-2006 (PLAN DE DESARROLLO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ)

La política en este plan de desarrollo se sustenta en la idea de que “La violencia ejercida por organizaciones criminales de diversa índole es el principal desafío que afronta Colombia” (DNP, 2002).

Introduce el concepto de Seguridad Democrática como la capacidad exclusiva del Estado para penalizar y disuadir a quienes se contraponen a la normatividad vigente y pretende asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado. Por esta razón se plantea una estrategia para el fortalecimiento de la fuerza pública a fin de recuperar el control del territorio y proteger la infraestructura nacional de la desarticulación de la producción y del tráfico de drogas, para el fortalecimiento de la justicia y para la atención a las zonas deprimidas y de conflicto.

En cuanto a la política social afirma que tanto la pobreza como la desigualdad han aumentado que, a pesar del incremento del gasto social, este no se ve reflejado en un crecimiento de las coberturas educativas y menos de la calidad de la educación. En estas condiciones plantea tres desafíos: a) aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados; b) mejorar la focalización del gasto para que lleguen los recursos a los más necesitados; y c) consolidar un sistema de protección y asistencia social para mitigar los efectos negativos del ajuste fiscal y la volatilidad macroeconómica. Y propone tres estrategias: 1) la revolución educativa que considera incrementos sin precedentes en las coberturas; 2) la ampliación de la seguridad en salud y 3) el manejo social del campo.

La revolución educativa concibe la educación como un factor del desarrollo humano, social y económico y como un instrumento para construir la equidad social. Al analizar la situación, se observa que, a pesar del crecimiento en cobertura, esta aún es insuficiente,¹⁶ y que persisten las desigualdades, la elevada tasa de repitencia y deserción escolar especialmente en el primer grado de primaria, el crecimiento moderado e insuficiente de la cobertura en educación superior y la inequidad en el acceso, la baja calidad de la educación básica y media, el aumento de la brecha entre educación pública y

privada,¹⁷ la falta de coordinación entre entidades, la duplicidad de funciones, la inflexibilidad y el diseño institucional ineficiente.¹⁸

Para hacer frente a la situación descrita, propone como líneas principales de política:

- a) Incrementar la cobertura en todos los niveles.
- b) Mejorar la calidad y pertinencia de los contenidos educativos.
- c) Mejorar la eficiencia del sector.

Aunque durante los últimos 16 años las grandes líneas de política han sido la ampliación de la cobertura, la calidad y la eficiencia del sector, sin embargo, resultaron insuficientes para avanzar en la garantía del derecho a la educación; incluso en algunas situaciones concretas estas políticas han actuado en contravía respecto de la garantía del derecho.

El informe de la relatora especial de Naciones Unidas, Katarina Tomasevski, sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia, preparado por la Plataforma de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, y el más reciente informe de la procuraduría *El Derecho a la Educación: la Educación en la Perspectiva de los Derechos Humanos*, coinciden en afirmar la deficiencia de la política pública para garantizar el derecho a la educación. Incluso el informe Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) plantea el incumplimiento del Estado colombiano del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

17 Afirma el plan que esta brecha aumentó, “a pesar de que la inversión municipal en docentes se duplicó entre 1993 y 1998”.

18 Dice el Plan: “desde la década de los noventa, se ha promovido la descentralización de la educación básica. Sin embargo, no se ha logrado la eficiencia de las entidades territoriales”.

Ideas asociadas Educación

Servicio Público	Derecho
<p>1990-1994 La educación se considera en estrecha relación con la acumulación de capital humano y el mejoramiento de la capacidad de productividad del sistema económico.</p> <p>1994-1998 La educación es entendida como pieza fundamental del desarrollo humano sostenible y se propone que contribuya a la formación de un nuevo ciudadano participativo y tolerante, capaz de interpretar los códigos de la modernidad. También afirma el Plan que la educación debe extenderse más allá de las aulas, a oportunidades diversas para el desarrollo integral de las personas, la construcción de una ética civil y la promoción de valores que privilegien un enfoque de género y que se vincule intrínsecamente a la cultura.</p> <p>1998-2002 La inversión en capital humano constituye una herramienta poderosa para incrementar la productividad y la competitividad de la economía y, especialmente para mejorar las condiciones actuales de desigualdad y de desempleo, lo que les genera a los pobres mayores oportunidades de acceso a “activos esenciales para su desarrollo” (nutrición, salud, educación, etcétera).</p> <p>2002-2006 La educación es un factor del desarrollo humano, social y económico y un instrumento para construir la equidad social.</p>	<p>Lineamientos internacionales: El Banco Mundial se siente fuertemente motivado por el hecho de que la educación, junto con la salud, la seguridad alimentaria, el agua y el saneamiento, es fundamental para el desarrollo económico de una sociedad. Una suficiente inversión en educación en un país se traduce en una elevada reserva de trabajadores que pueden ser capacitados para profesiones y actividades comerciales que requieran personal calificado, y llegar a ser personas capaces de generar bienes y servicios, crear empresas, pagar impuestos, aumentar el gasto en consumo y contribuir, de esta manera, al crecimiento económico.</p> <p>FMI La educación es una expresión del crecimiento económico, en un modelo compuesto por tres relaciones: » crecimiento del producto como función de los insumos de capital físico y humano; » acumulación del capital físico; y » formación del capital humano.</p> <p>Comité DESC: La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable para realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico....</p> <p>Corte Constitucional: Desde el preámbulo enunciado en nuestra Carta Fundamental, el constituyente de 1991 destacó el valor esencial de la educación al consagrar como elementos que caracterizan al Estado Social de Derecho, la igualdad y el “conocimiento”, cuyos bienes afianzan y consolidan la estructura de un marco jurídico tendiente a garantizar la existencia de un orden político, económico y social justo, en aras de la prevalencia del interés general sobre el de los particulares (art. 1° C.P.). De ahí que, dentro del contexto constitucional, la educación participa de la naturaleza de derecho fundamental propio de la esencia del hombre y de su dignidad humana, amparado no solamente por la Constitución Política de Colombia sino también por los Tratados Internacionales.</p>

Líneas de política Educación

	Servicio Público	Derecho
1990-1994	<ul style="list-style-type: none"> » Cobertura total de la educación primaria. » Expansión masiva de la educación secundaria. » Elevar la calidad de la educación en todos los niveles. » Equidad y eficiencia en el sistema de financiación pública de la educación. » Programa de servicio social obligatorio para los universitarios. 	<p>El común denominador de la política pública en los 15 años reseñados respecto de los derechos humanos es su reducción a tres indicadores básicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> » cobertura » calidad » eficiencia. <p>Aunque cada plan de desarrollo sectorial ha colocado su propio énfasis en los modos de realizar avances y mostrar resultados en los tres campos señalados, es evidente que estas preocupaciones se derivan de la política de “condicionalidad” de los organismos financieros internacionales en los cuales predomina una concepción de la educación como capital humano al servicio del crecimiento económico, alejada de la visión de la educación como derecho humano. Es innegable el papel de la Corte Constitucional en la promoción, discusión, argumentación y garantía de la educación como derecho.</p>
1994-1998	<ul style="list-style-type: none"> » Universalización de la educación básica y el mejoramiento de su calidad. » Ampliar el promedio de escolaridad de los colombianos. » Ampliar la tasa de permanencia escolar. » Aumentar la eficiencia y expansión de la educación básica. » Acreditación de los programas de educación superior. » Fortalecimiento del ICFES. » Creación del Fondo educativo de Compensación. 	
1998-2002	<ul style="list-style-type: none"> » Movilización social por la educación. Adhesión de toda la sociedad en torno a los objetivos y metas de la educación. » Política de equidad. Financiación, ampliación del acceso y la permanencia. » Consolidación de la descentralización. » Eficiencia de la prestación del servicio educativo. » Mejoramiento y exigibilidad de la calidad educativa. 	
2002-2006	<ul style="list-style-type: none"> » Incrementar la cobertura en todos los niveles. » Mejorar la calidad y pertinencia de los contenidos educativos. » Mejorar la eficiencia del sector. 	

CAPÍTULO 2. LOS ESTUDIOS E INFORMES SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

En Colombia se han realizado diversos estudios sobre el derecho a la educación. Entre ellos cabe destacar: *El derecho a la educación: en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*, publicado por la Defensoría del Pueblo en el 2003, y los estudios realizados por el Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad y por el Instituto de Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico (IDEP): *Políticas educativas y derecho a la educación: análisis de experiencias nacionales e internacionales* y *Modelo de indicadores para monitorear y evaluar las políticas educativas desde la perspectiva del derecho a la educación*.

Se destacan también dos informes: por un lado, el publicado en octubre de 2003, en ocasión de la visita de la relatora de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, Katarina Tomasevski, por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, titulado *Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia* y cuyo propósito fue presentar de manera clara, el grado de cumplimiento por parte del Estado colombiano de las obligaciones que le generan los tratados internacionales; por otro lado, recientemente (marzo de 2006) la Procuraduría General de la Nación publicó el estudio *El derecho a la educación: la educación en la perspectiva de los derechos humanos*, con el propósito de forta-

lecer la acción preventiva de dicha institución en el tema de los derechos humanos, producir indicadores que den cuenta del estado de la educación y elaborar un modelo de evaluación para la vigilancia del desempeño de las funciones públicas relacionadas con la educación. Estos informes son, quizás, los más completos y actualizados que se hayan realizado en el país en el seguimiento del tema; por ello se retoman en las siguientes páginas.

INFORME SOBRE EL DISFRUTE DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

El informe describe el contexto general de la situación social del país¹⁹ y luego analiza la política contenida en el plan de desarrollo *Hacia un Estado Comunitario* de Álvaro Uribe Vélez. Encuentra que dicha política se halla distante de los requerimientos y obligaciones del Estado en materia de derechos humanos y plantea que las medidas propuestas son regresivas y están dirigidas a aumentar la desigualdad y a dismantelar la cláusula constitucional de Estado social y democrático de derecho (PDHDD, 2003, p. 8).

Más adelante, respecto de la política contenida en el plan de la revolución educativa el informe señala: “Esta política... incumple las obligaciones contenidas en el pacto internacional de derechos económicos y culturales, no implementa las recomendaciones del comité de derechos económicos, sociales y culturales, relativas a la pobre situación de cobertura y calidad de la educación en Colombia, como tampoco adopta las medidas para erradicar la discriminación en el sistema educativo” (PDHDD, 2003, p. 10).

19 Destaca las siguientes cifras: para el año 2000 el 59,8% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza, la tierra estaba concentrada (el 0,4% de propietarios controlaba el 61,2% del área predial rural (2001)), la tasa de desempleo se mantuvo entre el 19 y 20%, sin mencionar el subempleo y el empleo informal; y existía una baja cobertura del sistema pensional. El porcentaje del PIB para gasto social pasó de 16,7 % en 1996 a 13,4% en 2001.

En cuanto a la obligación del Estado respecto de la *asequibilidad* (disponibilidad) señala:

- » El gasto público en educación creció de 3,09% en 1994 a 5,03% en 1996, pero decreció a 2,74% en 1999 (situación que el Ministerio de Educación considera se debe a la reducción del 14,1% del presupuesto de educación).
- » La reforma constitucional del acto legislativo 01 de 2001 afectó de manera negativa el disfrute del derecho a la educación y la salud.
- » Según el informe de la contraloría, los recursos destinados a educación son insuficientes.
- » El descenso en el gasto, sin haber satisfecho ni siquiera las obligaciones de inmediato cumplimiento, implica que las decisiones frente al gasto público en educación las ha tomado el Estado sin tener en cuenta el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- » La reorganización del sistema educativo producto de las medidas de reducción del gasto público de la Ley 715 afectó a dicho sistema en: traslado de docentes a plazas que quedan libres (disminución de planta docente), aumento del número de alumnos por maestro, traumatismo en el inicio del año escolar.
- » Desmejoraron las condiciones laborales de los docentes.
- » El nuevo estatuto docente es regresivo por cuanto abre la oportunidad para que cualquier profesional y, en algunos casos, no profesionales ejerzan la docencia y, además, permite la contratación de maestros provisionales a través de las órdenes de prestación de servicios que desconocen el vínculo laboral y niegan a los maestros sus prestaciones sociales.
- » El decreto 1.850 de 2002 también es regresivo por cuanto aumenta la carga laboral de los docentes e incrementa el número de estudiantes por cada maestro.
- » El decreto 3.020 de 2002 reorganiza las plantas docentes y establece la conversión de cargos supeditada a la disponibilidad presupuestal.

- » La evaluación docente representa una amenaza a la estabilidad educativa si se queda en evaluación de resultados y desconoce, los procesos educativos, la planeación pedagógica, el alcance de los proyectos pedagógicos y la integralidad de los procesos institucionales.
- » El Estado colombiano no reconoce el derecho a la negociación colectiva de las empleadas y empleados públicos.

En cuanto a la obligación del Estado respecto de la *accesibilidad* (acceso) señala:

- » Falta el 53% de los recursos para atender a la población preescolar; de cada 100 niños/as de preescolar sólo 41 estaban en la edad; la tasa de cobertura en educación primaria no aumento; hay discriminación en el acceso de la población: el sector con más ingresos asiste más a los centros educativos que el de menores ingresos. La discriminación más evidente es por razones socioeconómicas y étnicas y perjudica especialmente a las personas que habitan las zonas rurales.
- » El Estado no ha cumplido con la obligación de gratuidad de la educación primaria, a pesar de que el 60% de la población está por debajo de la línea de pobreza y de que los costos educativos son la principal razón para no asistir a la escuela primaria.
- » El Plan de desarrollo no fija metas para la garantía de permanencia de las niñas y los niños en el sistema escolar.
- » En cuanto a la tasa de analfabetismo, permanece en un 8,6% y persiste una inequidad entre el sector urbano y el rural.
- » La violencia sociopolítica afecta a estudiantes, maestras y maestros: asesinato de estudiantes y maestros/as, reclutamiento forzado, utilización de menores como informantes de la fuerza pública, ataques a los centros educativos, formación como combatientes.

En cuanto a la obligación del Estado con respecto a la *adaptabilidad* (permanencia) señala:

- » Si bien se han desarrollado un marco normativo y un conjunto de políticas para la atención de la población desplazada, estas medidas se limitan a la atención humanitaria, dejando un vacío en la etapa de retorno o reubicación. No se establecen medidas para la consecución de útiles escolares, de uniformes y de alimentación que aseguren su permanencia.
- » La política de atención a la población desplazada no es adecuada y presenta serios vacíos en recursos, cupos, costos escolares, garantía de no discriminación por ser desplazado/a y atención psicológica.
- » En cuanto a la atención a los menores infractores de la ley penal, esos niñas y niños no reciben la educación de acuerdo con los parámetros establecidos internacionalmente. Tanto la infraestructura como el número de profesionales para atenderlos son insuficientes.
- » Pese a que se estima que el 27,7% de la población infantil entre 12 y 17 años trabaja y abandona sus estudios, no hay una política seria del Estado para afrontar este tema.
- » Las niñas en embarazo continúan siendo discriminadas y sólo por vía de la acción de tutela han logrado defender su derecho. Aunque el Estado ha implementado algunas medidas de educación en salud sexual y reproductiva, los esfuerzos son insuficientes y se hace necesario adoptar además modelos y métodos educativos que se ajusten a las necesidades de las niñas en embarazo.
- » El Instituto Colombiano de Bienestar familiar calcula que existen alrededor de 30.000 niños, niñas y jóvenes que habitan la calle y de los cuales sólo 6.200 son atendidos.
- » En relación con la explotación sexual de niños y niñas existe un alto grado de subatención por parte de las autoridades pertenecientes al sistema Nacional de Bienestar Familiar. Las niñas/os víctimas de tratos degradantes y humillantes no tienen la posi-

bilidad de contar con servicios de atención especializada, lo cual constituye una flagrante violación de sus derechos.

- » Existen algunas barreras legales que impiden la permanencia en el sistema educativo, tales como: la definición de los 15 años para la culminación de los estudios de educación básica (9 grado) (la Corte considera adecuado el margen de 18 años); la exigencia del registro de nacimiento para el ingreso al sistema educativo en algunas regiones –rurales–, la edad mínima para el ingreso al mundo laboral se cruza con la edad de culminación de los estudios; en igual sentido actúa la edad legal (para contraer matrimonio para las niñas con permiso desde los 12 años y para los niños desde los 14); la falta de una regulación adecuada para la aplicación de medios alternativos de solución –en los casos en que se adecue– para los menores infractores.

En cuanto a la obligación del Estado con respecto a la *aceptabilidad* (calidad) señala:

- » Las condiciones de aprendizaje en el país son precarias y las instituciones escolares no cuentan con los recursos suficientes para prestar el servicio.
- » Pese a que la revolución educativa contempla un programa de materiales educativos para garantizar que las entidades territoriales tengan acceso a textos, libros y otros materiales, sus metas son reducidas y no satisfacen la obligación del Estado de utilizar el máximo de los recursos disponibles para la satisfacción de las necesidades.
- » La política de aumentar cobertura sin aumentar gasto público en educación ha generado la apertura de nuevos cupos sin la inversión necesaria en políticas de mejoramiento de aulas, de plantas físicas, de dotación de escuelas y de contratación de mayor personal docente.
- » En lugar de reducirse la proporción de alumnos por docente esta ha aumentado; el decreto 3020 de 2002 establece una relación de 32 alumnos por docente en zona urbana y de 22 en zona rural; sin embargo, según algunas cifras de la Federación Colombiana

de Educadores, la proporción puede llegar a 45 alumnos por docente.

- » El decreto 1.850 y el 3.020 transforman los institutos técnicos y reducen la formación técnica a 10 y 11 grado, disminuyendo con ello el número de docentes y aumentando el número de estudiantes, lo que puede implicar riesgos en la seguridad.
- » Se aumenta la jornada nocturna y se da traslado de docentes que trabajaban en el área de educación especial a centros no especializados, con lo cual se desaprovecha su capacidad.
- » No existen servicios educativos de apoyo al estudiantado en sus diferentes condiciones especiales.
- » El modelo de estándares de calidad, que se reglamenta mediante la ley 715, se contrapone al de los logros presentados en autonomía escolar resaltados (Proyecto Educativo Institucional y dirección colegiada de instituciones) por la evaluación de Educación para Todos de la UNESCO. Igualmente la exigencia de uniformidad en la evaluación va en contravía respecto de la autonomía de las instituciones, concentrando los esfuerzos y recursos en aquellas competencias cuya evaluación de la ley exige a nivel nacional, en desmedro de los proyectos propios y de otras áreas como la educación física y la artística.
- » La formación basada en el logro de competencias mínimas para desarrollarse satisfactoriamente en la vida laboral y productiva niega la concepción integral de la persona como fin de la educación contemplado en la Ley General. Además, atenta contra las particularidades regionales, la diversidad cultural y la pluralidad de pensamientos.
- » Los resultados de las pruebas de Estado son un bien exclusivo de los niños y niñas de mayores ingresos y discrimina entre zonas urbanas y rurales. También son discriminatorios con las minorías étnicas indígenas y de afrodescendientes de más bajos recursos. “El sistema educativo colombiano en materia de calidad es ampliamente discriminatorio.”
- » A pesar de que el Estado colombiano ha ratificado varios instrumentos internacionales que reconocen los derechos de los gru-

pos étnicos, estos grupos se enfrentan al limitado cumplimiento e insuficiente garantía de los mismos, particularmente de su derecho a la educación.

- » La obligación del Estado respecto de la enseñanza bilingüe en grupos étnicos con esa tradición sólo se cumple en parte y en relación con algunos grupos.
- » Respecto de los derechos de los estudiantes, el mandato constitucional sobre la formación de los ciudadanos en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia, está lejos de ser realidad. Incluso se ha comprobado que en las normas internas o manuales de convivencia de varias instituciones se desconocen u omiten buena parte de los derechos, como el del desarrollo libre de la personalidad. Adicionalmente, no se cuenta con mecanismos de control y supervisión extraescolares que permitan hacer un seguimiento de las denuncias de violaciones del derecho.
- » El gobierno escolar y, en especial, la representación de los estudiantes sólo se concretan para dar cumplimiento a la ley pero no responden a verdaderos procesos de participación; y en algunos casos a los personeros y/o representantes que han defendido los derechos de los estudiantes se los ha amenazado con retirarlos del cargo, suspenderlos del colegio o cancelarles el cupo escolar.

INFORME *EL DERECHO A LA EDUCACIÓN:* *LA EDUCACIÓN EN LA PERSPECTIVA* *DE LOS DERECHOS HUMANOS*

En marzo del 2006 la Procuraduría General de la Nación publicó el estudio titulado *El derecho a la educación: la educación en la perspectiva de los derechos humanos*, fortalecer su acción preventiva en el tema de los derechos humanos, generar indicadores que describan el estado de la educación y elaborar un modelo de evaluación del desempeño de las funciones públicas relacionadas con la educación.

El estudio enfoca a la educación desde dos perspectivas: la del derecho a la educación y la de las obligaciones del Estado, considerando tres tipos de población: 1) la población en edad escolar, 2) los grupos étnicos y 3) los desplazados por la violencia. Se analiza la situación de cada uno de los grupos y se realiza un balance de la atención de sus necesidades educativas.

Como lo dice su título, en este documento se concibe a la educación desde la perspectiva de los derechos humanos, con un enfoque que le adscribe a la educación dos propósitos fundamentales: la formación de capital social y la formación de capital humano. Además, plantea que esta perspectiva lleva inevitablemente a una visión integral de la educación que se desarrolla en cuatro dimensiones complementarias referidas: 1) al ejercicio del derecho en cuanto derecho fundamental –“cuando el titular del derecho a la educación es un menor de edad y cuando la amenaza o violación del derecho implica la vulneración de otro derecho fundamental” (conexidad)–; 2) al respeto de los derechos humanos en la educación; 3) a la educación (formación) en derechos humanos; y 4) a la práctica de los derechos humanos desde la educación.

El informe recoge el concepto del núcleo esencial mínimo no negociable planteado por la relatora de Naciones Unidas Katarina Tomasevski:

- » Derecho a la disponibilidad: obligación de *asequibilidad*.
- » Derecho de acceso al sistema: obligación de *accesibilidad*.
- » Derecho a la permanencia: obligación de *adaptabilidad*.
- » Derecho a la calidad: obligación de *aceptabilidad*.

Respecto de los indicadores reconoce que el país tiene tradición en la aplicación de los mismos pero que estos se refieren especialmente al campo cuantitativo y de la administración y eficiencia del servicio. Por lo cual se plantea, en la misma perspectiva de Naciones Unidas, presentar un conjunto de indicadores que permitan conocer el grado de desarrollo del derecho a la educación en el marco general de los derechos humanos. El estudio afirma que, con el fin de obtener

una visión global del cumplimiento del derecho a la educación desde la perspectiva de los derechos humanos, es pertinente efectuar una selección y recontextualización de indicadores para identificar aquellos que son centrales para el conocimiento público del sector, sin descartar el empleo de indicadores específicos que den cuenta de las situaciones particulares en que se desenvuelve determinado problema.

Con este propósito distingue dos tipos de indicadores: aquellos referidos al derecho a la educación y los referidos al cumplimiento por parte del Estado. En el primer grupo ubica el derecho al acceso, a la permanencia y la calidad; en el segundo grupo ubica el derecho a la disponibilidad pues está relacionado con el cumplimiento del Estado.

Al desarrollar los indicadores referidos al cumplimiento por parte del Estado, subraya como obligaciones de este asegurar la asequibilidad, la accesibilidad, la adaptabilidad y la aceptabilidad de la educación para todos los ciudadanos. Estas obligaciones se materializan en componentes que son “la modernización del servicio educativo surgida como consecuencia de la reforma constitucional, la inversión de la nación en educación preescolar, básica y media –para cuya definición se produjo un acto legislativo que modificó la constitución de 1991–, la gratuidad de la educación considerada en la Constitución y en los convenios y pactos internacionales –factor definitivo para lograr la universalización de la educación–, y la profesionalización y dignificación de la actividad docente. Estos componentes se desagregan en indicadores cualitativos y cuantitativos que hacen visible la responsabilidad con la cual el Estado responde a su compromiso de atender las necesidades educativas de la población” (PGN, 2006, p. 97).

En este orden de ideas el informe trabaja un sistema de indicadores cuya estructura general es la siguiente:

Indicadores del derecho a la educación:

Para el derecho de acceso:

- a. Asistencia e inasistencia de la población de 5 a 17 años
- b. Participación del sector oficial en la matrícula

c. Asistencia por deciles de ingreso

d. Tasa efectiva de escolarización

Para el derecho de permanencia:

a. Retención escolar

b. Población que culmina la educación básica y media

c. Nivel educativo de la población

Para el derecho a la calidad:

a. Formación de capital social: competencias ciudadanas

» Conocimientos en ciudadanía

» Actitudes hacia la ciudadanía

» Acciones ciudadanas

» Ambientes democráticos

» Procesos cognitivos

» Manejo de emociones

» Empatía

b. Formación de capital humano

» Competencias en ciencias naturales

» Competencias matemáticas

» Competencias en ciencias sociales

» Competencias en lenguaje

c. Factores asociados al logro

Indicadores de cumplimiento de las obligaciones del Estado:

a. Modernización del servicio educativo

» Fines de la educación

» Calidad de la educación

» Autonomía escolar

» Proyecto Educativo Institucional

» El currículo

- » Convivencia
 - » Gobierno Escolar
 - » Plan Decenal de Educación
 - » Sistema Nacional de Información de la Educación
- b. Inversión de la nación en educación preescolar, básica y media
- » Gasto en pesos corrientes y como porcentaje del PIB
 - » Gasto nacional promedio por alumno
 - » Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones
- c. Gratuidad de la educación
- » Razones para no estudiar
 - » Gasto de los hogares en educación
- d. Profesionalización y dignificación del docente
- » Diseño del Sistema Nacional de Formación de Educadores
 - » Acreditaciones académicas
 - » Estatuto Docente
 - » Evaluación docente
 - » Disponibilidad de personal docente
 - » Balance de la política de desarrollo docente

Los indicadores del derecho a la educación se construyen mayoritariamente con datos cuantitativos, mientras que los de cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado son más cualitativos y tienden a hacer un balance de la política en los campos señalados. Los capítulos sobre población étnica y desplazada por violencia política presentan una estructura similar, aunque acotada a la particularidad de su situación.²⁰

20 Los datos que trabaja el estudio son tomados de fuentes oficiales DANE, Acción Social de Presidencia de la República, ICFES y Ministerio de Educación.

El estudio plantea que:

“[se] reconoce la existencia de algunos logros educativos en el país, alcanzados con fundamento en el impulso dado al sector a partir de la Constitución de 1991, y hace explícito que el crecimiento de los indicadores fue continuo hasta el año 1999. Luego se presenta una caída que sólo en 2004 recupera parcialmente un indicador (asistencia escolar), sin que ello signifique que se hayan producido grandes cambios en los déficits encontrados, ni se vislumbren transformaciones sustanciales, de continuar con las mismas políticas y procedimientos de planeación y gestión del sector educativo.

El difícil y lento avance que muestran los indicadores, cuando lo hay, es señal de precariedad en la progresividad del derecho a la educación, tanto por el gran déficit que persiste como por la desesperanza que genera en la población que sistemáticamente ha sido estimulada para entregar a ella las aspiraciones de reivindicación personal, social, cultural y económica. La negación de las expectativas puede entenderse como factor de regresividad, al alejar a la gente cada vez más del goce efectivo del derecho pleno a una educación de calidad” (PGN, 2006, p. 18).

También afirma que existe una deuda nacional educativa por cuanto las cifras muestran que sólo el 34,1% de la población de 5 a 17 años de edad disfruta del derecho pleno a una educación de calidad. Este porcentaje es construido a partir del cruce de los indicadores antes señalados. El estudio complementa diciendo que la cifra de 65,9% de población excluida coincide con el dato de la Contraloría General de la República y el CID, que es del 66 por ciento.

Además señala los siguientes avances y limitaciones en el derecho a la educación:

“La asistencia a educación preescolar (grado cero), básica y media pasó de 59,8% en 1992 a 78,3% en 2000; en 2001 bajó a 75,7% y sólo en 2004 logró superar ligeramente la tasa obtenida el año 2000.

La tasa efectiva de escolarización, o proporción de estudiantes que aprueba el grado cursado, en relación con la población entre

5 y 17 años de edad, pasó de 60,6% en 1994 a 72,4% en 1998, cifra esta última que no se ha vuelto a alcanzar: la más reciente, de acuerdo con la información disponible, corresponde a 2003 año que presenta una tasa efectiva de escolarización de 68,3%, cuatro puntos porcentuales por debajo de la obtenida en 1998.

La población de 18 años y más con educación media completa, incluidos en esta quienes tienen educación superior incompleta y educación superior completa, pasó de 29,4% en 1997 a 36,3% en 2003, avance que podría considerarse importante por el corto período en que aparentemente se consiguió; este resultado, sin embargo, constituye el producto agregado de cohortes atendidas durante un período de 19 años, dato que deja en evidencia la condición de vulnerabilidad en que se encuentra actualmente el 63,7% de la población, como se mencionó anteriormente.

La diferencia en el promedio de educación entre los deciles de ingreso 1 a 10, es de 7,64 grados en 2003. En tanto que la población del decil 1 ha cursado 4,21 grados, la del decil 10 ha cursado 11.85 grados escolares.

La formación en competencias ciudadanas conformadas por los componentes de conocimientos en ciudadanía (derechos humanos, convivencia pacífica, participación y responsabilidad democrática, pluralidad y valoración democrática), actitudes hacia la ciudadanía, acciones ciudadanas, ambientes democráticos, procesos cognitivos, manejo de emociones y empatía, evaluada en los años 2002 y 2003, muestra que por lo menos la mitad de los estudiantes de noveno grado que presenta las pruebas tiene un nivel de desempeño bajo o medio-bajo en la mayoría de ellas.

La formación en las diferentes áreas del conocimiento, evaluadas censalmente por los Exámenes de Estado en 2004, muestra que más de la mitad de los estudiantes de grado 11 se ubican en los niveles medio-bajo y bajo en la adquisición y dominio de las competencias en historia, filosofía, física, química y matemáticas programadas académicamente para el transcurso de su formación; biología se encuentra cerca de este promedio y geografía,

que tuvo un repunte en 2004, vuelve a ubicarse en un promedio inferior en 2005.

Los grupos indígenas, las comunidades afrocolombianas y la población desplazada por la violencia se incluyen en los valores totales y en los promedios mostrados arriba; sin embargo, su situación reviste mayor gravedad vista desde los indicadores cuantitativos que se están mencionando.

Mientras el analfabetismo de la población de 15 años y más en Colombia es de 7,89%, el de los grupos indígenas es de 17,7% y el de los afrocolombianos de 13,0 por ciento.

La tasa de inasistencia de la población de 5 a 17 años es de 25,5% para los indígenas y de 16,7% para los afrocolombianos. La población indígena con educación media completa representa el 23% de los mayores de 17 años y la afrocolombiana el 33%, inferior en ambos casos a la nacional que es de 36 por ciento.

Las estadísticas sobre población desplazada por la violencia son muy inciertas e insuficientes para dar cuenta de su volumen, sus características y la cobertura y calidad de los servicios recibidos. Las escasas cifras que se tienen indican que, al momento del desplazamiento, 76,9% de los desplazados había cursado o estaba cursando algún grado de educación preescolar, básica o media.

De la población total desplazada registrada en el sistema de información, 18% son menores de cinco años y 36% se encuentran entre los 5 y los 17 años de edad. Dependiendo del número real de desplazados, que puede ser de 1.600.000 de acuerdo con los registros oficiales o de cerca de 4.000.000 de acuerdo con otras fuentes, la población que demanda atención escolar oscila entre 800.000 y 1.600.000 niños y jóvenes. En estas condiciones y de acuerdo con los datos de atención suministrados por el Ministerio de Educación Nacional para 2004, la inasistencia escolar puede afectar al 82,3%, o al 74,5% o al 66,7% de los desplazados, sin tener en cuenta ni la calidad ni la pertinencia de la atención prestada.”

En relación con el cumplimiento por parte del Estado afirma:

“Preocupa a la Procuraduría General de la Nación que los logros alcanzados sean de avance lento e insuficiente en cuanto a las demandas del país; su análisis muestra que las obligaciones del Estado, y en particular de los gobiernos, sobre el derecho a la educación se incumplen en forma protuberante; la primera obligación es la de ofrecer educación completa y de calidad para toda la población en edad escolar, meta que está muy lejos de su cumplimiento. En estas condiciones, la abundante normatividad no deja de ser una quimera con la cual se cumplen compromisos internacionales y se despiertan esperanzas de la población cuya satisfacción es de suma precariedad.”

Derecho a la *disponibilidad*: obligación de asequibilidad

Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia

» El gasto público en educación creció de 3,09% en 1994 a 5,03% en 1996, pero decreció a 2,74% en 1999 (situación que el Ministerio de Educación considera se debe a la reducción del 14,1% del presupuesto de educación).

» La reforma constitucional del acto legislativo 01 de 2001 afectó de manera negativa el disfrute del derecho a la educación y la salud.

» Según el informe de la contraloría, los recursos destinados a educación son insuficientes.

» El descenso en el gasto sin haber satisfecho ni siquiera las obligaciones de inmediato cumplimiento implica que las decisiones frente al gasto público en educación las ha tomado el Estado sin tener en cuenta el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

» La reorganización del sistema educativo, producto de las medidas de reducción del gasto público de la Ley 715, afectó el sistema educativo en: traslado de docentes a plazas que quedan libres (disminución de planta docente), aumento del número de alumnos por maestro, traumatismo en el inicio del año escolar.

» Desmejoramiento de las condiciones laborales de los docentes.

» El nuevo estatuto docente es regresivo por cuanto: abre la oportunidad para que cualquier profesional y, en algunos casos, no profesionales ejerzan la docencia y permite la contratación de maestros provisionales a través de las órdenes de prestación de servicios que desconocen el vínculo laboral, negándoles sus prestaciones sociales.

» El decreto 1850 de 2002 también es regresivo por cuanto: aumenta la carga laboral de los docentes y e incrementa los estudiantes por cada maestro.

» El decreto 3020 de 2002 reorganiza las plantas docentes y establece la conversión de cargos supeditada a la disponibilidad presupuestal.

» La evaluación docente representa una amenaza a la estabilidad educativa si se queda en evaluación de resultados desconociendo los procesos educativos, la planeación pedagógica, el alcance de los proyectos pedagógicos y la integralidad de los procesos institucionales.

El Estado colombiano no reconoce el derecho a la negociación colectiva de las empleadas y empleados públicos.

El derecho a la educación: la educación en la perspectiva de los derechos humanos

Se ha venido ejecutando un proceso de regulación y reglamentación, así como de planeación, que permite mostrar que el Estado colombiano ha cumplido con amplitud los pactos y convenios internacionales referidos a la educación. Este proceso se caracteriza, además de por incorporar las nuevas concepciones constitucionales, por dar continuidad a políticas y acciones que se habían formulado y venían en desarrollo desde décadas anteriores. Esta aclaración es importante para evaluar la gradualidad real de los avances educativos que muestra el país y para valorar los vacíos que persisten. Sin embargo, evaluar tales avances presenta múltiples obstáculos debido, por una parte, a la insuficiencia de estudios específicos cuyo propósito sea observar los logros obtenidos en la modernización del servicio educativo; y por otra, por la dificultad de realizar tales cambios e impactar con ellos todo el sistema, así como por el tiempo que muchos requieren para su concepción, aplicación y consolidación.

Derecho de acceso al sistema: obligación de *accesibilidad*

Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia

- » Falta el 53% de los recursos para atender a la población preescolar, de cada 100 niños/as de preescolar solo 41 estaban en la edad, la tasa de cobertura en educación primaria no aumento, hay discriminación en el acceso pues la población con más ingresos asiste más a los centros educativos que la de menor ingreso. La discriminación más evidente es por razones socioeconómicas, étnicas y en contra de las personas que habitan las zonas rurales.
- » El Estado no ha cumplido con la obligación de gratuidad de la educación primaria, a pesar de que el 60% de la población está por debajo de la línea de pobreza, y los costos educativos son la principal razón para no asistir a la escuela primaria.
- » El Plan de desarrollo no fija metas para la garantía de permanencia de las niñas y los niños en el sistema escolar.
- » En cuanto a la tasa de analfabetismo, permanece en un 8,6% y persiste una inequidad entre el sector urbano y el rural.
- » La violencia sociopolítica afecta a estudiantes, maestras y maestros: asesinato de estudiantes y maestros/as, reclutamiento forzado, utilización de menores como informantes de la fuerza pública, ataques a los centros educativos, formación como combatientes.

El derecho a la educación: la educación en la perspectiva de los derechos humanos

Los logros alcanzados en el período de 13 años son relativos y muestran que la deuda social en el campo de la educación continúa pendiente; más aún, alcanzar el cumplimiento del primer eslabón del derecho a la educación está muy lejos de lograrse pues tener una quinta parte de la población por fuera del sistema escolar (2.509.257 niños y jóvenes) es una situación que no se compadece con las condiciones en que debe desarrollarse la ciudadanía en el siglo XXI.

La importancia de la participación oficial en la matrícula total es relativa y no puede hacer olvidar el rezago en que aún se encuentra la asistencia escolar en el país en relación con la población que constitucionalmente debiera estar escolarizada, cuyos datos se presentaron anteriormente.

En cuanto a los deciles de ingresos de la población más pobre presentan una diferencia significativa de participación escolar en comparación con los deciles más ricos de la población, diferencia que alcanza la cifra de 7,4 puntos porcentuales.

De otra parte, y como referencia a las formulaciones de política educativa, es de resaltar que la diferencia de la tasa efectiva de escolarización en relación con la tasa bruta para educación preescolar, básica y media es sustancial, como se observa en el diagnóstico del actual plan de desarrollo: en él se identifica como tasa bruta en 2002 el 82%, siendo la tasa efectiva (de acuerdo con el presente estudio) del 68,3%, es decir, 13,7 puntos porcentuales menor a la considerada para la formulación de las políticas y el señalamiento de metas de ampliación de cobertura las cuales debían establecerse a partir de un déficit de 31,7% y no de 18 por ciento.

Derecho a la permanencia: obligación de *adaptabilidad*

Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia

» Se ha desarrollado un marco normativo y políticas para la atención de la población desplazada; sin embargo, se limita a la atención humanitaria, dejando un vacío en la etapa de retorno o reubicación; no se establecen medidas para la consecución de útiles escolares, uniformes y alimentación que aseguren su permanencia.

» La política de atención a la población desplazada no es adecuada y presenta serios vacíos en recursos, cupos, costos escolares, garantía de no discriminación por ser desplazado/a y atención psicológica.

» En cuanto a la atención a los menores infractores de la ley penal, las niñas y niños no reciben la educación de acuerdo a los parámetros establecidos internacionalmente, la infraestructura para su atención es deficiente y el número de profesionales para atenderlos también.

» Pese a que se estima que el 27,7% de la población infantil entre 12 y 17 años trabaja, abandonando sus estudios, no hay una política seria del Estado para afrontar este tema.

» Las niñas en embarazo continúan siendo discriminadas y sólo por vía de la acción de tutela han logrado defender su derecho; y aunque el Estado ha implementado algunas medidas de educación en salud sexual y reproductiva, los esfuerzos son insuficientes y se hace necesario adoptar además modelos y métodos educativos que se ajusten a las necesidades de las niñas en embarazo.

» El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar calcula que existen alrededor de 30.000 niños, niñas y jóvenes que habitan la calle de los cuales solo 6.200 son atendidos.

» En relación con la explotación sexual de niños y niñas existe un alto grado de subatención por parte de las autoridades pertenecientes al Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Las niñas/os víctimas de tratos degradantes y humillantes no tienen la posibilidad de contar con servicios de atención especializada lo cual constituye una flagrante violación de sus derechos.

» Existen algunas barreras legales que impiden la permanencia en el sistema educativo tales como: la definición de los 15 años para la culminación de los estudios de educación básica (9 grado) (la Corte considera adecuado el margen de 18 años); la exigencia del registro de nacimiento para el ingreso al sistema educativo en algunas regiones –rurales–, la edad mínima para ingreso al mundo laboral se cruza con la edad de culminación de estudios; en igual sentido actúa la edad legal para contraer matrimonio (para las niñas con permiso desde los 12 años y para los niños desde los 14), la falta de una regulación adecuada para aplicación de medios alternativos de solución en los casos en que se adecue para los menores infractores.

El derecho a la educación: la educación en la perspectiva de los derechos humanos

» Dos alternativas para analizar la retención del sistema escolar: 1) observar históricamente el volumen de estudiantes que concluye la educación primaria, secundaria y media y cuantificar su crecimiento anual a lo largo de un período determinado; 2) observar los efectos que la escolarización produce en el nivel educativo de la población; para ello se observa en un año dado la distribución de la población de acuerdo con los niveles escolares alcanzados, los cuales son resultado de la eficiencia interna del sistema educativo sobre las cohortes de población que culminan los diferentes niveles escolares:

» La mayor proporción de estudiantes que terminó su nivel educativo en 1991 correspondió a primaria (50,0%) seguida de secundaria (28,2%), dejando en último lugar a educación media (21,8%). Trece años después, en 2003 el orden es el mismo por niveles educativos aunque presenta ligeras variaciones por cuanto la participación de primaria disminuye a 48,4% y la de media aumenta a 22,7%, mostrando un mayor flujo de estudiantes por el sistema escolar ya que un número más alto de quienes aprueban la básica primaria y la básica secundaria acceden a la media y culminan este nivel educativo. El número de egresados, sin embargo, no mantiene una línea ascendente continua. Es preocupante observar que el número total de personas que culmina la educación media interrumpió su ritmo de crecimiento en 1999 al bajar en relación con el obtenido el año anterior y que, a pesar de los crecimientos logrados en los años siguientes, en 2003 todavía no se había recuperado el volumen de egresados de 1998

Al analizar el nivel educativo de la población se encuentran efectos positivos del sistema escolar, sin embargo es una situación que dista mucho de ser la deseable. 57% de la población no ha cursado la básica completa y de estos el 8,6% no alcanzó a ingresar al primer grado.

Derecho a la calidad: obligación de *aceptabilidad*

Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia

»Las condiciones de aprendizaje en el país son precarias y las instituciones escolares no cuentan con los recursos suficientes para prestar el servicio.

»Pese a que la revolución educativa contempla un programa de materiales educativos para garantizar que las entidades territoriales tengan acceso a textos, libros y otros materiales, sus metas son reducidas y no cumplen la obligación del Estado de utilizar el máximo de los recursos disponibles para la satisfacción de las necesidades.

»La política de aumentar cobertura sin aumentar gasto público en educación ha generado la apertura de nuevos cupos sin la inversión necesaria en políticas de mejoramiento de aulas, de plantas físicas, de dotación de escuelas y de contratación de mayor personal docente.

»En lugar de reducirse la proporción de alumnos por docente esta ha aumentado; el decreto 3020 de 2002 establece una relación de 32 alumnos por docente en zona urbana y de 22 en zona rural; sin embargo, según algunas cifras de la Federación Colombiana de Educadores, la proporción puede llegar a 45 alumnos por docente.

»El decreto 1.850 y 3.020 transforman los institutos técnicos y reducen la formación técnica a 10 y 11 grado. Reduciendo con ello el número de docentes y aumentando el número de estudiantes lo que puede implicar riesgos en la seguridad.

»Se aumenta la jornada nocturna, se da traslado de docentes que trabajaban en el área de educación especial a centros no especializados con lo cual se pierde su capacidad.

»No existen servicios educativos de apoyo al estudiantado en sus diferentes condiciones especiales.

»El modelo de estándares de calidad, que se reglamenta mediante la Ley 715, se contraponen a los logros presentados en autonomía escolar resaltados (Proyecto Educativo Institucional y dirección colegiada de instituciones) por la evaluación de Educación para Todos de la UNESCO. Igualmente la exigencia de uniformidad en la evaluación va en contravía de la autonomía de las instituciones, concentrando los esfuerzos y recursos en aquellas competencias que son exigidas por la ley y evaluadas nacionalmente, en desmedro de los proyectos propios y de otras áreas como la educación física y la artística.

»La formación por competencias mínimas para desarrollarse satisfactoriamente en la vida laboral y productiva niega la concepción integral de la persona como fin de la educación contemplado en la Ley General. Esta misma atenta contra las particularidades regionales, la diversidad cultural y pluralidad de pensamientos.

El derecho a la educación: la educación en la perspectiva de los derechos humanos

El recorrido realizado alrededor del tema de la calidad de la educación básica y media —evaluado según los resultados de las Pruebas Saber en el campo de las competencias ciudadanas, y de los Exámenes de Estado en las áreas de ciencias naturales y matemáticas y de ciencias sociales y lenguaje— muestra una situación ampliamente deficitaria en Colombia, la cual ha sido identificada en todos los planes nacionales de desarrollo sin que se hayan logrado progresos significativos en la formación de los colombianos para contribuir al enriquecimiento del capital social y del capital humano, indispensables para obtener mejores condiciones de vida.

»Los resultados de las pruebas de Estado son un bien exclusivo de los niños y niñas de mayores ingresos y discrimina también entre zonas urbanas y rurales. Y también es discriminatorio con las minorías étnicas indígenas y afrodescendientes de más bajos recursos. “El sistema educativo colombiano en materia de calidad es ampliamente discriminatorio.”

»A pesar de que el Estado colombiano ha ratificado varios instrumentos internacionales que reconocen derechos de los grupos étnicos, estos grupos se enfrentan al limitado cumplimiento e insuficiente garantía de sus derechos, particularmente de su derecho a la educación.

»La obligación del Estado respecto de la enseñanza bilingüe en grupos étnicos con tradición bilingüe es solo en parte aplicada y para algunos grupos.

»Respecto a los derechos de los estudiantes, el mandato constitucional sobre la formación de los ciudadanos en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia, esta lejos de ser realidad. Incluso en varias instituciones se ha comprobado que en sus normas internas o manuales de convivencia se desconoce u omiten buena parte de los derechos, como el del desarrollo libre de la personalidad. Adicionalmente no se cuenta con mecanismos de control y supervisión extraescolares que permita hacer seguimiento a las denuncias de violaciones del derecho.

El gobierno escolar y en especial la representación de los estudiantes se hace por dar cumplimiento a la ley y no responden a verdaderos procesos de participación, en algunos casos los personeros y/o representantes que han defendido los derechos de los estudiantes han sido amenazados con ser retirados del cargo, suspendidos del colegio o con la cancelación del cupo escolar.

Conclusiones

Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia

Para la satisfacción del derecho a la educación primaria obligatoria y gratuita, es urgente que se aplique efectivamente la normatividad internacional y se cumplan las reiteradas recomendaciones de los órganos de protección de los derechos humanos. Además, es necesario que se acate la jurisprudencia que, en materia educativa, ha desarrollado la Corte Constitucional.

El derecho a la educación: la educación en la perspectiva de los derechos humanos

Preocupa a la Procuraduría General de la Nación que los logros alcanzados sean de avance lento e insuficiente en cuanto a las demandas del país; su análisis muestra que las obligaciones del Estado, y en particular de los gobiernos, sobre el derecho a la educación se incumplen en forma protuberante; la primera obligación es la de ofrecer educación completa y de calidad para toda la población en edad escolar, meta que está muy lejos de su cumplimiento. En estas condiciones, la abundante normatividad no deja de ser una quimera con la cual se cumplen compromisos internacionales y se despiertan esperanzas de la población cuya satisfacción es de suma precariedad.

CAPÍTULO 3. POLÍTICAS DE AJUSTE FISCAL Y ESTADÍSTICAS DEL SECTOR EDUCATIVO

EL PRESUPUESTO PARA LA EDUCACIÓN: DE LA LEY 60 DE 1993 AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 011 DE 2006

La Constitución Política de Colombia de 1991 definió la estructura general de los ingresos y gastos de la Nación y la distribución de recursos y competencias (artículos 347, 356 y 357, fundamentalmente), sustentándose en los principios constitucionales de subsidiariedad, complementariedad y descentralización tendientes a dotar de una creciente autonomía a las regiones.

Para tal efecto creó el régimen de participaciones de las entidades territoriales²¹ conformado por dos tipos: 1) el Situado Fiscal, con el cual se determinan las transferencias a los departamentos y distritos; y 2) la participación en los Ingresos Corrientes de la Nación para calcular las transferencias a los municipios, distritos y resguardos indígenas; para estas definió adicionalmente un crecimiento de un 14% en 1993 hasta llegar a un 22% en 2001. Los recursos asignados

21 *Entidades territoriales*: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (Artículo 286, Constitución Política de Colombia). En el ordenamiento territorial colombiano se distinguen: la nación, los departamentos, el distrito capital, los distritos especiales, los municipios y los resguardos indígenas.

a las entidades territoriales están destinados a atender los temas de educación y salud fundamentalmente.

Para reglamentar el tema de las transferencias o participaciones se promulgó la Ley 60 de 1993, la cual básicamente define las competencias de las entidades territoriales y señala los criterios y parámetros mediante los cuales se realizarán las transferencias, así como las áreas en educación y salud en las cuales se deben realizar los gastos.

En 2001 se promulga el Acto Legislativo 01 que introduce un párrafo al artículo 347 y modifica los artículos 356 y 357 de la C.P. Esta reforma deroga transitoriamente (del 2002 al 2008) el Situado Fiscal y los Ingresos Corrientes de la Nación como base de los cálculos para las transferencias a las entidades territoriales y crea el Sistema General de Participaciones (SGP).

El Acto 01 generó reacciones de distintos sectores que consideraron que con la reforma se recortaban los recursos para la educación y la salud. La argumentación principal consistió en que el SGP toma como base para el cálculo los ingresos que la entidad territorial hubiera tenido en 2001 a lo que se le suma el índice de inflación y 2,0% (del 2002 al 2005) a 2,5% (del 2006 al 2008) de incremento, frenando con ello el crecimiento sostenido que tenían las participaciones o transferencias en el anterior esquema: para el año 2001 la participación de las entidades territoriales en los Ingresos Corrientes de la Nación se calculaba en un 43 por ciento.

EL SGP desliga la participación del comportamiento de los Ingresos Corrientes de la Nación proponiendo una base de cálculo constante que tiene en cuenta como factores de crecimiento el índice de inflación y un índice de crecimiento máximo de 2,5%, lo cual genera que, efectivamente, los recursos transferidos a las entidades territoriales para atender el tema de la educación y la salud disminuyan, puesto que el cálculo por Ingresos Corrientes de la Nación tiene en cuenta, además de la inflación, otros factores de crecimiento de la economía; entre otros, el crecimiento vegetativo, los ingresos por nuevas tributaciones, las inversiones de la nación, las concesiones, las utilidades de la empresas del Estado (Martínez, 2006).

En el mismo año –2001– se promulga la Ley 715 que reglamenta el nuevo Sistema General de Participaciones, define de manera más concreta las competencias de las entidades territoriales y redefine los criterios y/o parámetros por los cuales se asignan las participaciones o transferencias.

Actualmente está en debate en el Congreso el proyecto de Acto Legislativo N^o 11 que busca reformar nuevamente los artículos 356 y 357 de la C.P., puesto que el régimen transitorio del Acto Legislativo 01 terminará en el 2008 y las participaciones volverían a estar ligadas a los Ingresos Corrientes de la Nación, lo que para el gobierno es negativo, dado que considera que dichos Ingresos Corrientes producen:

- » Variabilidad e incertidumbre en los recursos del Sistema General de Participaciones.
- » Incremento en el costo de endeudamiento o incluso la imposibilidad de acceder a crédito.
- » Aumento en los índices de pobreza y desigualdad.²²

El gobierno fundamenta su afirmación con respecto a la variabilidad e incertidumbre en el hecho de que si bien la economía ha tenido un crecimiento positivo no existe seguridad de que ello sea así siempre, dado que se estima que hacia 2009 las exportaciones de crudo disminuirán, la economía estadounidense se desacelerará y puede darse una fuga de capitales. También considera que el sistema de Ingresos Corrientes provoca un deterioro fiscal que lleva a un menor crecimiento y, por ende, a una menor participación de las regiones lo que finalmente no asegura los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas sociales, aumentando la pobreza y la desigualdad.

Por estas razones el contenido esencial del proyecto es evitar regresar a los Ingresos Corrientes de la Nación como medida para el cálculo de las transferencias o participaciones y propone que: “El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará, durante los años 2009 y 2010, en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento de 3,5%, tomando como base el monto liquidado en la vigencia 2008. A partir del año 2011 el incremento será la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento de 2%”.

Para los sectores sindicales y las organizaciones sociales tanto el Acto Legislativo 01 como el actual proyecto son contrarreformas de la Constitución de 1991 en tanto que lo que consiguen en última instancia es disminuir los recursos de las regiones y frenar el proceso de descentralización propuesto en dicha carta.

En tal sentido, los principales argumentos son: 1) el gobierno reformó la Constitución a través del Acto Legislativo 01 para hacer frente a una crisis fiscal y tapar su incapacidad de cumplir con los compromisos constitucionales; 2) según estudios de la Contraloría General de la Nación basados en los cálculos del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación, con el Acto Legislativo 01 de 2001 hubo un decrecimiento de la participación de las entidades territoriales en los Ingresos Corrientes de la Nación, pasando del 43% efectivo en 2001 al 33,5% en 2008; 3) el nuevo proyecto de Acto Legislativo buscaría intensificar el decrecimiento dado que si bien propone para el 2009 y 2010 un crecimiento de 3,5%, a partir del 2011 propone un 2,0% que sería un 0,5% menor que el actual; 4) la incertidumbre de la economía colombiana es un artificio del gobierno por cuanto por un lado, las economías de todos los países están sujetas a incertidumbre y, por otro lado, a pesar de las proyecciones pesimistas, lo más frecuente es que las economías crezcan; 5) el gobierno busca eliminar del cálculo de las participaciones el crecimiento real de la economía y con ello disminuir el gasto social.

Sin lugar a dudas, el tema de los presupuestos de las entidades territoriales destinados al gasto social afecta directamente al dere-

cho a la educación y en este sentido la política pública se ha constituido en un obstáculo para avanzar en la garantía de tal derecho.

Para adecuar el Sistema Educativo a los recortes del Acto Legislativo 01 y de la Ley 715 de 1993, se implementaron una serie de medidas que afectaron negativamente a dicho sistema, entre otras las siguientes:

- » Asignación de recursos por alumno atendido, desconociendo el derecho de aquellos que, por distintas circunstancias, no pudieron ser atendidos.
- » Nuevo estatuto docente que estimula el ingreso de personal sin formación pedagógica y niega los derechos de carrera.
- » Ampliación de la jornada laboral y recorte de las vacaciones (FECODE, 2006).
- » Promoción automática para resolver los problemas de la repitencia y la deserción.
- » Utilización de la figura de “colegios en concesión” para hacer frente a la escasez de planteles educativos y no ampliar los gastos en planta docente.
- » Contratación de docentes a través de Órdenes de Prestación de Servicios (OPS), provocando incertidumbre en la planta docente y evadiendo el pago de prestaciones sociales.

En este contexto el tema educativo y la garantía del derecho han sufrido un revés por cuanto no sólo se han perdido recursos clave, sino que el crecimiento de la inversión en el sector disminuyó. Según el informe de la Procuraduría, el gasto en educación preescolar, básica y media que había venido creciendo en años anteriores ha disminuido entre 2001 y 2004 de una participación en el PIB del 3,44% a una del 3,11%. Igualmente ocurre con el gasto promedio por alumno: entre 1995 y 2001 creció de \$794.000 anuales a \$1.061.804 mientras que en los años 2002 y 2003 disminuyó para alcanzar en 2004 una cifra de \$962.468. Más adelante el informe afirma: “La inversión del Estado en educación preescolar, básica y media disminuyó como consecuencia del Acto Legislativo 01 de 2001

que modificó la Constitución para realizar ajustes en la distribución de recursos financieros mediante la creación del Sistema General de Participaciones” (PGN, 2006, p. 24).

El Estudio realizado por Educación Compromiso de Todos en 2006 destaca el crecimiento de las transferencias a departamentos y municipios sustentados en los cambios provocados por el Acto Legislativo y sus desarrollos. “La participación de los municipios en las transferencias aumentó significativamente al pasar de representar el 30% del valor total de las mismas en 2001 a 46,2% en 2005” (p. 113). La base de cálculo de este estudio se realizó teniendo como referencia, únicamente, el cálculo del SGP y no compara el comportamiento del sector con el cálculo por Ingresos Corrientes de la Nación, el cual daría una valoración adecuada del crecimiento de las transferencias, ocultando con ello el valor real que dejaron de recibir las entidades territoriales con el SGP.

El informe de la Contraloría publicado en agosto del 2006 en una de sus conclusiones afirma: “La evolución de las transferencias en educación muestra que, si bien los recursos han aumentado, sus crecimientos son cada vez menores, lo que, aunado al agotamiento de las medidas de racionalización y al aumento en los costos asumidos por las transferencias, puede generar una desaceleración en los aumentos de cobertura, entre otros.” Más adelante afirma: “Las cifras muestran que la reforma constitucional de 2001 le posibilitó al GNC un menor gasto por un total de \$11 billones de 2005 para los cuatro años (2002 a 2005). En la vigencia 2002 ese menor gasto representó el 0,59% del PIB, dato que alcanzaría el 1,7% en la vigencia 2005. Ese valor se distribuye sectorialmente en \$6,4 billones para educación, \$2,5 billones para salud y \$1,97 billones para otras asignaciones (libre inversión, indígenas y Fonpet)”.

LAS ESTADÍSTICAS DEL SECTOR EDUCATIVO

En la siguiente tabla se relacionan las cifras del sector educativo referidas a población en edad escolar, matrícula, establecimientos educativos y docentes, comparadas en tres años: 2000, 2003 y 2005. La población para el año 2005 fue calculada a partir de los datos del DANE que figuran en la tabla de proyecciones anuales de población. El cuadro fue tomado del estudio *Situación de la educación preescolar, básica, media y superior en Colombia* elaborado por “Educación Compromiso de Todos”, actualizado con los datos del 2005.

Dimensiones del sector	2000	2003	2005
POBLACIÓN OBJETIVO POR GRUPO DE EDAD			
Total de la población objetivo (5 a 17 años)	11.558.629	11.896.768	12.075.219****
MATRÍCULA			
Preescolar (tres grados) - sector oficial	633.509	739.135	672.298
Básica primaria - sector oficial	4.242.197	4.302.907	4.081.555
Básica secundaria y media - sector oficial	2.500.810	2.754.511	2.982.239
Jóvenes y adultos			363.207
Subtotal sector oficial	7.376.516	7.796.553	8.099.299
Preescolar (tres grados) - sector privado	436.973	404.156	365.915
Básica primaria - sector privado	978.821	904.865	725.856
Básica secundaria y media - sector privado	1.074.469	849.938	651.003
Jóvenes y adultos			146.037
Subtotal sector privado	2.490.263	2.158.959	1.888.811
Preescolar (tres grados) - subsidiada			54.049
Básica primaria - subsidiada			238.039
Básica secundaria y media - subsidiada			162.503
Jóvenes y adultos			25.290
Subtotal subsidiada			479.881
Total matrícula	9.866.779	9.955.512	10.467.991
Número de establecimientos educativos			
Preescolar, básica y media sector oficial *	77.516	48.867	90.742
Preescolar, básica y media sector privado **	26.261	23.539	26.125
Total establecimientos	103.777	72.406	116.867

Dimensiones del sector	2000	2003	2005
DOCENTES			
De educación preescolar, sector oficial ***	24.584	23.879	23.266
De básica primaria, sector oficial ***	149.726	144.680	141.919
De básica secundaria y media, sector oficial ***	120.526	114.991	129.786
Subtotal docentes sector oficial	294.836	283.550	294.971
De educación preescolar, sector privado	28.773	27.503	26.421
De básica primaria, sector privado	47.648	46.281	46.296
De básica secundaria y media, sector privado	65.398	53.596	55.982
Subtotal docentes sector privado	141.819	127.380	128.699
Total docentes	436.655	410.930	423.670

Notas:

(*) A mediados de 2002 se inició el proceso de integración de instituciones educativas para garantizar la oferta completa de 0 a 11, cuyo resultado es la disminución de su cantidad. La cifra definitiva aún no se ha publicado.

(**) Este valor puede estar subestimado, puesto que no todos los colegios privados reportan oportunamente la información.

(***) Se refiere al número de docentes pagados con los recursos que la nación transfiere a las entidades territoriales. Estas cifras no incluyen los maestros contratados con recursos propios de los departamentos, distritos y municipios.

(****) Proyección realizada sobre la base de los datos del cuadro de proyecciones anuales de población del DANE.

Fuentes:

a) Datos de población: DANE, Proyecciones de población 2000-2004 y DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2003; b) Matrícula preescolar, primaria, secundaria y media: MEN, Formulario C-600; c) Establecimientos de preescolar, primaria, secundaria y media: MEN, Formulario C-600; d) Docentes de preescolar, primaria, secundaria y media: MEN, DANE, Estadísticas primarias.

Al tomar la población en edad escolar (5-17 años) en los años 2001, 2003 y 2005 y compararla con la matrícula en esos mismos años se encuentra que el sistema educativo en el 2001 dejó afuera al 14,6 % de la población en edad escolar, que para 2003 se agravó la situación ya que dejó afuera al 16,32% y que para el 2005 (según las proyecciones) disminuyó a un 13,3%. Hay que aclarar que el censo de 2005 distingue en la cifra del total de matrícula la de los jóvenes y la de los adultos, la cual asciende a 534.534 matrículas, es decir el 5,11% del total, lo cual puede explicar la gran disminución que se observa en este año.

Año	2001	2003	2005
PEE (5-17 años)	11.558.629	11.896.768	12.075.219
Nº estudiantes matriculados	9.866.779	9.955.512	10.467.991
Nº niños y niñas por fuera del sistema	1.691.850	1.941.256	1.607.229

También se puede apreciar que entre 2001 y 2003 el crecimiento de la matrícula fue de apenas 88.733 y que para el año 2005 fue de 512.479 matrículas. Ello evidencia que los esfuerzos en política pública del gobierno para lograr cobertura aún son insuficientes, pues apenas alcanzó a incrementar la matrícula de un 0,74% en 2003 a un 4,2%²³ en 2005, hecho que, aunque es valorado como positivo por el gobierno, a la luz de los compromisos internacionales en materia del derecho a la educación muestra un avance bastante precario.²⁴

Los datos referidos al número de establecimientos y de docentes muestran que para el año 2003 se presentó una disminución importante y que en el año 2005 se recuperó levemente, aunque por debajo de 2003. Ello indica que el sector educativo ha sufrido efectivamente una disminución en el número de establecimientos y en el número de docentes que atienden a una creciente población en edad escolar.

23 Se mantiene aquí la apreciación hecha sobre el impacto que produce en las cifras totales la matrícula de jóvenes y adultos; sin esta cifra las matrículas apenas alcanzarían a 9.933.457 para una población de 12.075.219 niños/as en edad escolar de 5 a 17 años, lo cual, en suma, mostraría un retroceso en el número de matrículas.

24 El gobierno ha mostrado como un avance sustantivo la generación de casi 1.500.000 nuevos cupos para el año 2006, pero esto no se reflejan en los datos, pues, si bien se percibe un mejoramiento en relación con el año 2003, la cifra de estudiantes que quedan por fuera del sistema sigue siendo significativa, especialmente cuando se cruza la matrícula con la tasa de retención del sistema.

CAPÍTULO 4. DERECHO A LA EDUCACIÓN PARA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN LA CIUDAD DE CARTAGENA

Sonia Lucía Londoño
Catalina Ángel Pardo²⁵

CONTEXTO NACIONAL

El fenómeno del desplazamiento en Colombia está ligado al desarrollo del conflicto armado entre guerrilla, paramilitares y la fuerza pública del Estado. Según datos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), entre 1985 y 2005 han sido desplazadas 3.662.842 de personas de las cuales 2.942.842 lo han sido en la última década. Se calcula que, del total de la población en situación de desplazamiento, cerca de 1.100.000 son niños y niñas en edad escolar; lo cual configura una de las mayores crisis humanitarias de la actualidad.

Las personas que viven la situación de desplazamiento han tenido que soportar no sólo la violencia en su desalojo sino la exclusión en los sitios de llegada, la pobreza y marginalidad, el desarraigo territorial y cultural. El desplazado es una persona sin derechos, en indefensión y vulnerabilidad extrema. Durante mucho tiempo esta situación fue considerada como una situación normal de migración,

25 Profesionales del equipo nacional del proyecto Plataforma Nacional de Análisis y Producción de Políticas Educativas. Trabajo de campo en Cartagena con docentes, académicos y funcionarios de la Secretaría de Educación.

hasta que, hace más o menos diez años, algunos estudios²⁶ presentaron el desplazamiento forzado como una violación masiva y múltiple de Derechos Humanos y una infracción grave del Derecho Internacional Humanitario.

El creciente debate público de mediados de la década del noventa en torno al problema del desplazamiento, debate que convocó a algunas organizaciones no gubernamentales e instituciones como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Defensoría del Pueblo, logró que el gobierno reconociera en 1994, en ocasión del Día Nacional de los Derechos Humanos, la existencia del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia y que se planteara por primera vez la inclusión en el Plan de Desarrollo de la atención de las necesidades de emergencia de la población desplazada.

El documento Conpes 2804 aprobado en septiembre de 1995 se convierte en el primer Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia en Colombia. Desarrolla cuatro estrategias: 1) prevención, 2) atención inmediata, 3) consolidación, estabilización socioeconómica, y 4) comunicación e investigación. Este documento es revisado y actualizado en el Conpes 2904 de 1997 que plantea tres estrategias: 1) prevención, 2) atención inmediata, 3) consolidación, estabilización socioeconómica. Este mismo año se crea la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia (Decreto 1165 de 1997) cuya función principal es la coordinación del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Pero recién en 1997 la política de atención a la población desplazada se convierte en Ley de la república: la Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.²⁷

26 Entre otros el publicado por la Conferencia Episcopal Colombiana titulado *Derechos Humanos: desplazados por violencia en Colombia*.

27 Además de los mencionados Conpes se formularon los siguientes: 3057 de 1999, 3115 de 2001, 3278 de 2004, 3400 de 2005. Y en enero de 2005 se presenta el Sistema Nacional

Esta ley define como desplazado/a a “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad y libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público” (CODHES, 2005a, p. 12).

A pesar de esta definición, Acción Social excluye de sus cifras a quienes han sido desplazados a causa de las fumigaciones, a quienes se desplazan dentro de los cascos urbanos (desplazamiento intraurbano) y a las comunidades víctimas del conflicto que se encuentran en confinamiento, aspectos que CODHES sí tiene en cuenta. En relación con esta enunciación, CODHES señaló que para el año 2004:

“Se revirtió la tendencia de contracción del desplazamiento observada en 2003 y la migración forzada interna vuelve sobre los niveles críticos de los últimos seis años, tanto en términos absolutos (número de personas), como en el impacto sociodemográfico (tasa de desplazados por cada cien mil habitantes), y en la expansión territorial del fenómeno (número de municipios afectados). Al menos 287.581 personas, que integran en promedio 61.182 hogares, fueron desplazadas en Colombia durante el año 2004, en el contexto de una crisis humanitaria crónica y sostenida, que puede profundizarse si se agrava y extiende el conflicto armado interno en el país” (CODHES, 2005b).

En enero de 2004 la Corte Constitucional decide declarar el “estado inconstitucional de cosas” relativo a la vulneración de derechos de la población en situación de desplazamiento, al acumularse 108 expedientes de acciones de tutela interpuestos por 1.150 núcleos familiares pertenecientes a la población desplazada. Esta decisión es recogida en la sentencia T025 del 22 de enero 2004 donde se consi-

dera que “A pesar de que la política pública de atención a la población desplazada ha sido desarrollada normativamente desde el año 1997, según los informes aportados a este proceso, sus resultados no han logrado contrarrestar la situación de vulneración de los derechos constitucionales de la mayoría de la población desplazada.”²⁸

Dicha sentencia, además de declarar el estado inconstitucional de cosas²⁹ y de hacer los respectivos comunicados a las instancias pertinentes, realiza una serie de órdenes referidas a los procesos acumulados y ordena al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia a que, dentro de los 3 meses siguientes a la comunicación de la sentencia, adopte un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional, y que en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la comunicación de la sentencia, concluya las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos. También le ordena al Director de la Red de Solidaridad Social para que instruya a las personas encargadas de atender a los desplazados, para que les informen de manera inmediata, clara y precisa la *carta de derechos básicos* de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno. Finalmente, instruye al procurador General de la Nación para que haga seguimiento del cumplimiento del fallo de la sentencia.

28 Sentencia T025 de 2004, p. 49.

29 La sentencia T025 señala que el desplazamiento forzado conduce a la vulneración y desconocimiento de los derechos fundamentales de las personas: 1) derecho a la vida en condiciones dignas; 2) los derechos especiales de los grupos que, según la carta, gozan de este estatuto (niños, niñas, mujeres cabeza de familia, ancianos, discapacitados, etc.); 3) derecho a la escogencia del domicilio; 4) derecho al libre desarrollo de la personalidad derivado del miedo posterior al desplazamiento y demás consecuencias que obstaculizan los proyectos de vida; 5) los derechos económicos, sociales y culturales (educación, salud, trabajo); 6) derecho a la unidad familiar; 7) derecho a la salud; 8) derecho a la integridad personal, derivado de la relación violencia-desposeimiento; 9) derecho a la seguridad personal; 10) derecho a la alimentación adecuada; 11) derecho a la libre circulación por el territorio nacional; 12) derecho a la vivienda digna; 13) derecho a la personalidad jurídica; 14) derecho a la igualdad; 15) derecho a la paz y a no ser considerado como objetivo militar; 16) derecho al trabajo; y 17) derecho a la educación.

En agosto de 2005 se produce el auto 177 por el cual la Corte Constitucional declara que, a pesar de los avances alcanzados hasta el momento, aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada declarado en la sentencia T-025 de 2004 y que es necesario avanzar de manera acelerada y sostenida “en la corrección de la discordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a nivel territorial a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional territorial para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado.” En la misma fecha hace público el auto 178 donde se señalan problemas de orden técnico, indefinición de metas de corto y mediano plazo, falta de indicadores de resultado, falta de información adecuada y accesible, insuficiencia de instrumentos, entre otros aspectos que impiden hacer un análisis adecuado del seguimiento a la sentencia To25, y donde, además, se ordena tomar las medidas pertinentes para superar esta situación.

En agosto de 2006 se produce el auto 218 en el cual se establece que los informes de cumplimiento presentados a la Corte Constitucional adolecen de varios problemas, son inapropiados e inconducentes y se advierte a las autoridades competentes que es su obligación constitucional adoptar los correctivos a que haya lugar y presentar los informes a la Corte y plantea como plazo último para su entrega el 13 de septiembre. Este día la Corte publica un mensaje de prensa donde ratifica los autos mencionados y se mantiene en las órdenes impartidas, destacando que se deben hacer esfuerzos para la superación de las situaciones planteadas en la sentencia To25 y se debe brindar a la población desplazada un trato específico y prioritario acorde con su extrema vulnerabilidad.

Así las cosas y, con el fin de dar respuesta a esta problemática, el Estado, a través de Acción Social –antes Red de Solidaridad Social–, orienta los programas de atención a población en situación de desplazamiento; desde allí se configura el Sistema Único de Registro. Por otro lado, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), como Organización No Gubernamental

cuyo objetivo es incidir en la definición de políticas de Estado que beneficien a población en situación de desplazamiento, ha creado otro sistema de información en donde se incluyen en las cifras a quienes han sido desplazados por las fumigaciones, grupo que el registro oficial no tiene en cuenta. Así –sin incluir los indicadores de cifras de la Pastoral Social– existen dos sistemas de información, lo cual genera distintas perspectivas para el diseño de los programas de atención de esta población.

Las estimaciones de CODHES ilustran buena parte de la situación actual del desplazamiento forzado en el país: se calcula, que del total de la población en situación de desplazamiento, cerca de 1.100.000 niños y niñas se encuentran en edad escolar. Aunque los datos varían de una fuente a otra,³⁰ se estima que del total de la población desplazada el 60% corresponde a menores de 18 años.

Dentro de la ley se contempla también, que la persona que ha sido víctima del desplazamiento tiene un año de gracia para declarar ante las instancias municipales y nacionales encargadas y afiliarse y, de esta manera, tener la posibilidad de acceder a la atención que presta el Estado durante un período de tres meses, prorrogable a seis solamente en casos excepcionales. Esto quiere decir que el desplazamiento, al tener el carácter de una emergencia humanitaria, se convierte en una situación transitoria, por lo cual la atención no se concentra en verdaderas políticas de restablecimiento, reparación y reubicación y la educación no llega más allá de atender las afectaciones psicosociales de quienes han sido desplazados para “normalizar” su situación y poder reintegrarlos en el sistema regular. El restablecimiento se convierte, entonces, en el asunto prioritario para la restitución de los derechos económicos, sociales y culturales. Se entiende por tal “el proceso que inicia con la atención humanitaria y termina cuando se han generado condiciones que permitan al desplazado contar con alternativas viables para la reconstrucción de su

30 En 2004 se presentó, una vez más, la polémica por la construcción de cifras e indicadores relacionados con la crisis de derechos humanos. Uno de los temas de discusión se refiere a la aproximación cuantitativa y a la caracterización sociodemográfica de la población desplazada así como a la validez de los sistemas de información sobre desplazamiento forzado.

vida, sus sistemas sociales y económicos [...] Los componentes que están ligados con aspectos sociales, económicos y políticos están reunidos en tres opciones: la generación de ingresos, la vivienda y la capacitación.

[...] El restablecimiento de la población desplazada se llevará a cabo mediante el retorno a su lugar de origen, mediante su reubicación bien en el sitio receptor después del desplazamiento, o en un sitio diferente. Además del retorno o reubicación, el restablecimiento se apoya en la estabilización socioeconómica” (Bello, 2005, p. 367).

Sin embargo, la distancia entre la formulación de la ley y su aplicación es significativa, ya que los procesos de restablecimiento y retorno son prácticas casi inexistentes. La imposibilidad de conseguir estabilidad económica debido a la precariedad de las propuestas de proyectos productivos por parte del Estado termina insertando a esta población en la amalgama de los pobres urbanos. Esta y otras razones hacen que se viva en situación de desplazamiento por mucho tiempo más del reconocido por la ley.

Así, según Martha Nubia Bello, se desconoce el hecho de que en el restablecimiento no se trata de mantener las mismas condiciones políticas y económicas que se produjeron a causa del desplazamiento, sino de generar otras relaciones; tampoco se trata de dotar de activos, sino de propiciar otras formas de articulación económica y social que confieran sostenibilidad al desplazado que emprende procesos de reestabilización (Bello, 2005, p. 369).

EL DESPLAZAMIENTO EN LA EDUCACIÓN

Siguiendo con la Ley 387, en el artículo 19 parágrafo 8 se explica la obligatoriedad que tienen las instituciones del Estado en la prestación de Atención Integral a la población desplazada, siendo así para el caso de la educación:

- » Las entidades territoriales desarrollarán programas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia y accederán a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del FIS.

- » El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales adoptarán programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser educación básica y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia.
- » El SENA dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos desplazados por la violencia a sus programas de formación y capacitación técnica.

Asimismo, el Decreto 2.562 de noviembre de 2001 reglamenta la ley 387 de 1997 en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia. En esa medida se decreta la garantía del servicio público en educación para esta población, efectuar matrícula de niños y niñas en situación de desplazamiento, el apoyo a la participación comunitaria en cuanto a “la creación de cooperativas que presten el servicio educativo a la población desplazada por la violencia” y “la integración de líderes comunitarios para que contribuyan a la prestación del servicio educativo al segmento de la población desplazada”, adecuación de instalaciones para desarrollar programas educativos de emergencia para la población desplazada, formación y actualización de docentes que atiendan población desplazada, y por último, la atención educativa en sitios de retorno, reubicación y reasentamiento.

El padre Mauricio Pontín, del programa Movilidad Humana de la Pastoral Social de la Iglesia, haciendo referencia a un estudio sobre la educación para la población en situación de desplazamiento, afirma que para el año 2004, el 53% de la población en situación de desplazamiento correspondía a niños, niñas y jóvenes menores de 18 años y de ese total sólo el 12,9% continuaba asistiendo a clases luego de haber sido desplazados mientras que el 44,44% ya no lo hacía (el porcentaje restante 42,6% no sabe o no contestó a la encuesta). Entonces el niño, niña o joven en situación de desplazamiento

to pierde, por lo menos, un año escolar, y en la mayoría de los casos se atrasa dos o tres (véase Tabla 1) (*El colombiano*, 2005).

Tabla 1. Asistencia e inasistencia escolar por edad antes y después del desplazamiento

Grupos de edad	Total población	Asistían antes	Asisten ahora	Inasist. actual	% Inasist.	% Asistencia antes	%Asistencia después
0 a 4	31.156	1.630	240	1.390	85,3	4,3	0,6
5 a 7	24.441	5.870	4.755	1.115	19,0	24,0	19,4
8 a 12	37.940	16.428	3.112	3.316	20,2	43,3	34,5
13 a 17	30.467	12.482	8.140	4.342	34,8	41,0	26,7
18 a 22	21.728	4.803	2.001	2.802	58,3	22,1	9,2
23 y más	90.829	8.366	2.223	6.143	73,4	9,2	2,4
Total	242.561	49.579	30.471	19.108	38,5	20,4	12,6

Fuente: *Boletín Rut Informa* N° 24 y 25, Pastoral Social, enero a junio de 2005.

La tabla anterior evidencia que la asistencia escolar no llegaba al 50% en las localidades de origen; no obstante, en los asentamientos actuales se reduce considerablemente, en especial para los niños en edad preescolar y para los adolescentes y jóvenes. De los/as jóvenes entre 13 y 17 años sólo una cuarta parte está asistiendo a la escuela, proporción que se reduce a menos del 10% en el grupo de 18 a 22 años. Entre los mayores de 22 se registra una tasa de 2,4%. Se observa cómo la pérdida de asistencia escolar aumenta con la edad, con excepción del grupo de 0 a 4. Mientras en las edades de 5 a 7 y de 8 a 12 del total de niños que sí asistía a la escuela antes del desplazamiento un 20% no asiste actualmente, esta situación afecta a un tercio de los/as jóvenes entre 13 y 17 años, al 58% en las edades de 18 a 22 y alcanza al 75% de pérdida en el último grupo.

De acuerdo con el informe de Pastoral Social, es posible afirmar que la población en condición de desplazamiento presenta en su mayoría bajos niveles de escolaridad, situación que se agudiza luego del desplazamiento, y que, una vez en las ciudades, se convierte en un factor que limita la garantía y restablecimiento de los derechos

que les han sido vulnerados, en el sentido, en que las oportunidades laborales se reducen, en parte porque cambia en muchos casos la condición de jefatura masculina del hogar (el hombre pasa a hacerse cargo de las labores de casa, debido a la dificultad de desempeñarse en labores distintas a la agricultura y la mujer, a cambio, se emplea en tareas domésticas o de mendicidad). Esto quiere decir que no se cuenta con formación educativa y oportunidades suficientes para aplicar a las ofertas laborales propias del contexto urbano (véase el Tabla 2).

Tabla 2. Escolaridad de la población por sexo y nivel alcanzado

Escolaridad	Total	%	Mujeres	%	Hombres	%
Hogar infantil	2.442	1,0	1.210	1,0	1.232	1,0
Transición	4.456	1,8	2.157	1,8	2.299	1,9
Primaria	99.582	41,0	50.070	41,2	49.512	40,9
Secundaria	33.823	13,9	18.092	14,9	15.731	13,0
Universitaria	1.280	0,5	647	0,5	633	0,5
Otros	1.132	0,5	598	0,5	534	0,4
Ninguna	27.902	11,5	13.739	11,3	14.163	11,7
Ns/Nc	71.948	30,0	34.928	28,8	37.020	30,6
Total	242.565	100,0	121.441	100,0	121.124	100,0

Es evidente entonces, que las políticas educativas referidas a la atención de la población en situación de desplazamiento en lo que hace a la ampliación de cobertura y a la permanencia son todavía exiguas, en tanto que aún casi la mitad de esta población se encuentra por fuera del sector educativo, carencia a la que habría que sumar el carácter de servicio y no de derecho fundamental que se le da a la educación desde el marco de la ley general de la educación y la ausencia de protección y garantía del desarrollo de la profesionalidad docente en contextos de conflicto.³¹

31 A propósito de esto, el informe de la relatora especial para el Derecho a la Educación Katarina Tomasevsky, en un aparte sobre el asesinato del personal docente reportado por la

En esa medida, las políticas educativas se ven abocadas a asumir retos pedagógicos, políticos, administrativos, sociales y culturales para responder a la situación del desplazamiento. En lo referido a la escuela, por ejemplo, uno de los desafíos es, por una parte, abordar las afectaciones individuales y colectivas que inciden directamente en las condiciones de acceso y permanencia en el sistema escolar y, por otra, responder a la creciente demanda educativa que se crea en los lugares donde no hay suficientes cupos ni maestros disponibles.

Como respuesta a la insuficiencia de los dispositivos de atención integral del Estado y sus instituciones, han empezado a aparecer, paulatinamente, iniciativas de instituciones educativas y de atención social en general, de organizaciones comunitarias y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de carácter nacional e internacional, que buscan incidir en la transformación y mejoramiento de la situación educativa de los niños, niñas y jóvenes desplazados en edad escolar. Estas iniciativas evidencian la manera como se intentan “cubrir los vacíos” que deja la implementación de la política de atención integral para PSD en general y la del sector educativo en particular.

El radio de acción de cada una de estas organizaciones es distinto. Algunas, como es el caso de las escuelas comunitarias, responden a contextos locales muy reducidos y trabajan directamente con la población educativa afectada; otras realizan programas de formación de maestros y maestras, de mujeres y jóvenes; algunas adelantan programas de capacitación para realización de proyectos productivos; otras se centran en el tema del aprovechamiento del tiempo libre en los niños y niñas; y otras –especialmente en el caso de las instituciones de carácter gubernamental, de los organismos vinculados al sistema de atención de emergencia de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales de carácter internacional y cooperantes– se encuentran apoyando iniciativas orientadas a incidir en la transformación y formulación de políticas de atención para PSD, a

Escuela Nacional Sindical, se refiere a una lista de 691 maestros asesinados durante el decenio 1990-2000 en zonas de conflicto.

través de diálogos directos con los gobiernos, que tienen como base la exigencia del cumplimiento del derecho a la educación en el marco de los compromisos internacionales adquiridos por el país.³²

DERECHO A LA EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

El Derecho a la Educación para los niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento forzado es un tema que ha estimulado un buen número de producciones académicas, así como también el surgimiento de campañas y proyectos en varias regiones del país. En los últimos años, circunstancias como la visita de la Relatora Especial para el Derecho a la Educación de las Naciones Unidas, Katarina Tomasevsky, en el mes de octubre de 2003, o la formulación de la Sentencia de la Corte Constitucional T025 un año después, han generado otras dinámicas que, de manera menos espontánea, han alertado a las instituciones estatales respecto de su obligación en cuanto a la garantía de este derecho.

Este alerta ha redundado en la búsqueda y consecuente visibilización de nuevos actores como las ONG, organizaciones comunitarias y organizaciones de desplazados, entre otros, que se han venido interrogando no sólo acerca de la importancia de la educación como parte integral de los planes de atención al desplazamiento, sino sobre la necesidad de concretar sus diferentes iniciativas en la formulación, en este caso, de una política pública educativa. Aunque el informe presentado por la relatora muestra un panorama general de las principales problemáticas relacionadas con la exigibilidad del derecho a la educación en el país, el apartado referido al perfil de la exclusión se orienta a hacer evidente la situación de los niños y niñas desplazados en relación con la omisión del principio de gratuidad que al respecto hace el Estado colombiano y la exclusión y discriminación de la que son víctimas: “Se han censurado las estadísticas educati-

32 A propósito de esto, véase *Memorias del Primer Encuentro Nacional de Experiencias Pedagógicas con Poblaciones en Situación de Desplazamiento*, Universidad Pedagógica Nacional, Corporación Opción Legal y ACNUR, abril de 2004.

vas por ser dispersas, desactualizadas y por diferir dependiendo de la fuente que las suministre. Hay estadísticas educativas sobre los niños y las niñas atendidos, pero no sobre los que falta por atender. Las estimaciones varían entre 1,5 y 3,3 millones. Además, la cobertura nacional del registro civil de nacimiento en 2000 era del 81,6%, y todavía no incluye toda la población infantil, indígena, campesina, indígena o desplazada. El número de desplazados no se conoce; se estima que hay 2.9 millones de víctimas del desplazamiento forzado desde 1985, y por lo menos un millón de niños y niñas desplazados en edad escolar” (Tomasevsky, 2004, p. 21).

La estadística es apenas una manera de hacer visible el problema de la inequidad existente en el campo educativo al menos para el caso colombiano y, detrás de esta, para explicar uno de los fenómenos que con fuerte presencia aparecen en el escenario educativo como lo es la exclusión social. En este caso, la relatora se refiere a la continua discriminación racial y cultural a la que se enfrentan quienes llegan desplazados, por ejemplo, a una escuela urbana, en donde “las prácticas discriminatorias suelen combinar una gama de criterios de discriminación ya prohibidos con otros motivos de discriminación que todavía no lo están” (Tomasevsky, 2004, p. 22).

El tema de la gratuidad es abordado a partir del presupuesto destinado por el Estado a la inversión social, cuyo crecimiento es significativamente más bajo en proporción con el gasto militar, a pesar de la obligación que se adquirió a raíz de la promulgación de varias sentencias de la Corte Constitucional (sentencia SU - 1150 de 2000, por ejemplo), en las que el Estado se compromete a garantizar atención inmediata a la catástrofe humanitaria que significa el desplazamiento, así ello implique sacrificios en otros renglones. Sin embargo, la asignación presupuestal sigue siendo insuficiente, al punto de no poder responder con la obligación de la gratuidad de la educación básica.

Por otra parte, en el informe se definen veinte recomendaciones que hace la relatora encaminadas a garantizar que en las políticas y las prácticas del gobierno se tengan en cuenta todas las dimensiones pertinentes del derecho a la educación (Tomasevsky, 2004, p. 10). Tres de esas recomendaciones están relacionadas directamente con el tema del desplazamiento:

- » La relatora especial recomienda un compromiso inmediato del gobierno con la gratuidad de la educación y subsidios del costo de toda canasta educativa para todos los niños y niñas desplazadas en edad escolar.
- » La relatora especial recomienda una “topografía” inmediata del perfil de la exclusión educativa con el propósito de adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar la inclusión completa lo más pronto posible.
- » La relatora especial recomienda un estudio inmediato del perfil y alcance de la discriminación en la educación, con la participación de las víctimas, encaminadas a asumir políticas y prácticas para su eliminación y un control público del cumplimiento de estas (Tomasevsky, 2004, p. 23).

Estas dimensiones y recomendaciones se establecen en el marco básico de las obligaciones de los gobiernos que quedan delimitadas en los contenidos centrales estructurados en el esquema de “las cuatro Aes”, que exige que la educación sea asequible, accesible, aceptable y adaptable.

DESPLAZAMIENTO Y EDUCACIÓN EN CARTAGENA

“El distrito de Cartagena desde 1995 se ha convertido en un importante centro receptor de población desplazada en el Caribe Colombiano, como resultante del recrudecimiento del conflicto armado interno, en donde la disputa por el control del territorio ha expulsado a miles de familias de sus lugares de origen [...] durante el período 1996-2005 tiene un saldo migratorio negativo, pues ‘pierde 41.270 residentes’ ya que es superior el volumen de población expulsada de sus lugares de residencia que la población recibida.

Ante esta tragedia departamental y nacional, el Estado colombiano logra el diseño de una política pública para la atención de las víctimas del desplazamiento forzado, definida en la ley 387 de 1997 y demás decretos reglamentarios, complementados por una serie de

sentencias emanadas de la Corte Constitucional. Este compendio de normas permite afirmar que en materia de legislación, estamos en presencia de un cuerpo de leyes entre los más avanzados y complejas del fenómeno a nivel internacional, pero desafortunadamente su instrumentalización y puesta en marcha lo ha vuelto inoperante, constatando así la enorme fragilidad del Estado al momento de ejecutar las políticas públicas diseñadas para dar respuesta a las demandas ciudadanas” (Daniels, 2005, p. 35).

La insuficiencia de este cuerpo legislativo se agudiza aun más cuando se lo lleva al escenario educativo cartagenero. A pesar de que la problemática del desplazamiento está a la orden del día en la exigencia de la Corte Constitucional, con la expedición de los autos de seguimiento a las Sentencias 025, 176, 177 y 178, y de que Cartagena es uno de los casos más críticos en cuanto a su incumplimiento, recién en la primera mitad de 2006 se empieza a tocar el tema en la administración educativa de la ciudad no obstante el hecho de que en la agenda de las escuelas, de las organizaciones no gubernamentales y de un buen número de organizaciones de carácter comunitario la atención educativa para población en situación de desplazamiento es tema prioritario.

Acción social indica que son más de 10.809 los niños y niñas desplazados en edad escolar registrados en el SUR. La resolución 166 de 2003 que reporta sólo 1.501 desplazados atendidos en escuelas no incluye banco de oferentes. Basándose en las cifras del SUR, la Secretaría de Educación del Distrito de Cartagena dedujo cifras de matrícula del año 2006, según las cuales Cartagena cuenta con un total de 4004 estudiantes en situación de desplazamiento atendidos por el sistema escolar del distrito, bien sea en instituciones oficiales o en escuelas comunitarias contratadas.

En cuanto a atención de la población en situación de desplazamiento, el distrito de Cartagena alcanza una cobertura de sólo el 39% de la población registrada en el SUR. Según Amaranto Daniels, “el total de recursos invertidos por la Red de Solidaridad Social asciende a 1.566.541.411, logrando cobijar a 3693 familias”. Sin embargo, “el 60% de la población llegada a la ciudad no accede a la atención de emergencia” (Daniels, 2006). El autor destaca el papel

de las organizaciones no gubernamentales y de la cooperación internacional en cuanto al apoyo en atención de emergencia a la población desplazada. Daniels, citando a Richard Nordgren, señala que la acción humanitaria debe contemplar la garantía a los derechos humanos, la respuesta a las necesidades de la población afectada y el reconocimiento de sujetos sociales. Esto implica una visión amplia de la atención humanitaria, que abarque atención psicosocial, estabilización económica, acceso a derechos económicos, sociales y culturales, pero también civiles y políticos, en oposición a medidas asistencialistas y coyunturales que no contemplan el mínimo vital de la población en situación de desplazamiento.

El Sistema Único de Registro (SUR) registra un total de 34.587 personas recibidas en la ciudad desde 1995, con el mayor índice en el 2002 (10.099 personas recibidas). CODHES estimó un aumento de personas desplazadas en el 2004, comparado con un descenso registrado por el SUR a 7.069 personas en ese año. Estas cifras convierten a Cartagena en una zona con un alto porcentaje de población desplazada en relación con la tasa promedio nacional.

El asentamiento poblacional Nelson Mandela, es reportado por todas las fuentes como el mayor receptor de población desplazada en Cartagena. En él se asientan 45.000 habitantes. El 11%, según cifras oficiales, son personas registradas como PDI (Población Desplazada Internamente). En segundo lugar se encuentra el Pozón que, de acuerdo con el Centro de Recuperación Nutricional Luz Nery, apoyado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), cuenta con 48 sectores, 10.000 viviendas y entre 60.000 y 70.000 habitantes, de los cuales alrededor de 33.000 son niños menores de 14 años. Según los datos referidos en marzo de 2005 por organizaciones que trabajan en Cartagena, en el tercer lugar de recepción de PDI se encuentra el barrio Villa Hermosa con 2.000 viviendas y alrededor de 10.000 personas. Le siguen San José de Los Campanos, que se encuentra en los límites entre el municipio de Turbaco y Cartagena, y Olaya Herrera, con 11 kilómetros al borde de Ciénaga, área que cada año se va poblando en aproximadamente una cuadra (cerca de 80 metros) hacía adentro de la Ciénaga. En los barrios Nelson Mandela y el Pozón están registradas únicamente 1.868 familias desplazadas

que equivaldrían a unas 4.500 y 3.665 personas, respectivamente, calculando un promedio de 4,4 personas por familia, de acuerdo con los datos proporcionados por la RSS. Sin embargo, informaciones no oficiales, recogidas entre personas que habitan dichos barrios, indicarían que el número de población desplazada es mucho mayor al que reflejan los registros.

COMUNIDADES EN RIESGO

Las 45.000 personas que habitan el barrio Nelson Mandela 3 están en permanente situación de riesgo, debido a diversos factores: la vecindad con el basurero municipal (costado occidental); el encontrarse al lado de una zona contaminada por desechos químicos (costado oriental) y cercana a un campo electromagnético por la presencia de torres de alta tensión que atraviesan el barrio; la presencia de tubos de gas municipal que alimentan la ciudad enterrados bajo algunas casas del barrio; el hecho de que el asentamiento se ha desarrollado básicamente sobre terreno ondulado, lo cual da lugar en épocas de lluvia a inundaciones; el vertimiento de las aguas negras a las calles y su estancamiento en las vías.

Las escuelas comunitarias que albergan niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento en Cartagena están ubicadas en el barrio Nelson Mandela, una zona de invasión situada en el límite de los municipios de Turbaco y Arjona, la cual presenta, entre otras, las siguientes problemáticas:

- » Barrio subnormal, cuyo crecimiento y cubrimiento de necesidad no se incluyen en el Plan de Desarrollo de la Ciudad.
- » Problemáticas en relación con la titularidad de la tierra.
- » Vulnerabilidad estructural, relacionada con su localización sobre una falla geológica; presencia de lixiviados y cercanía a plantas de energía que están generando enfermedades a sus habitantes.
- » Presencia y control de parte de las AUC y otros grupos ilegales en la vida cotidiana del barrio y, por supuesto, de las escuelas.

Tanto el distrito como las agencias de cooperación internacional han invertido en la zona. No obstante, la vulnerabilidad del terreno y demás características arriba señaladas hacen que las inversiones sean insuficientes, pues el costo para la adecuación de estos terrenos es bastante alto. Mandela crece cada día más con la llegada cotidiana de un gran número de familias en situación de desplazamiento.

Las cifras del DANE muestran un aumento en la cobertura educativa en las zonas urbanas de Cartagena, las cuales para el año 2000 alcanzaban el 76,7%. En cuanto a su infraestructura educativa, Cartagena presenta una deficiencia en la capacidad instalada frente al aumento en la demanda, principalmente en educación primaria. La investigación citada reportó que una buena parte de los niños en edad escolar no tiene acceso a la educación, lo cual se debe al hecho de que el número de cupos en colegios públicos es escaso, tanto para primaria como para bachillerato.

Entidad	Programa - actividad
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	Proyecto Operación Prolongada de Socorro y Recuperación, con la <i>RSS</i> viene desarrollando dos proyectos dentro del componente Alimentos para la Crisis, 16 proyectos de Alimentos por Trabajo y 7 proyectos dentro del Componente Cocinas Comunitarias. Con el <i>ICBF</i> , viene desarrollando 36 proyectos dentro del componente Atención Escolar, 80 proyectos en Atención Preescolar, 15 para Madres Gestantes y Lactantes y 12 proyectos para el componente de Recuperación Nutricional.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Asistencia preparatoria para el fortalecimiento de la red de hermandad ciudades americanas patrimonio de la humanidad y observatorio de ciudades, con el <i>Ministerio de Cultura</i> .
Programa de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	Educación básica Escuelas Amigas de los niños, con la coejecución de <i>CIMDER</i>
Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)- España	Atención a la población desplazada (ejecuta la <i>Asociación Tierra de Esperanza</i>). Centro de formación de Cartagena de Indias, Programa de escuelas-taller, Programa de preservación del patrimonio, Desarrollo integral de tres comunidades en situación de marginalidad en la costa atlántica. Fases I, II y III, (ejecuta <i>Asociación Tierra de Esperanza</i>)

Entidad	Programa - actividad
Comité Internacional para el desarrollo de los Pueblos (CISP) - Italia	Con recursos de <i>Italia</i> , Programa de atención integral dirigido a adolescentes vinculados a la prostitución
CIVIS SUECIA	Apoyo Humanitario.
Cooperazione Internazionale (COOPI)	Con recursos de <i>Italia</i> , Institucionalización y fortalecimiento de la Escuela de Especialización Latinoamericana de Cooperación para el Desarrollo en la Universidad de San Buenaventura de Cartagena de Indias.
Embajada de Canadá	Evaluación del Programa de Etnoeducación en Colombia (ejecuta la <i>Procuraduría General de la Nación</i>).
Embajada de Japón	Construcción de un colegio (ejecutado por la Corporación Minuto de Dios).
Embajada de Suiza	Centro de Habilitación y capacitación de niños y jóvenes con discapacidad cognitiva y trastorno neuromotor (ejecuta <i>Aluna</i>).
Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD)	Con recursos <i>USAID</i> , proyecto "Sueño de vida digna" (300 mujeres beneficiarias, 210 desplazadas y 90 receptoras, afiliadas a la Liga de Mujeres Desplazadas). Formación juvenil para un desarrollo competitivo (300 jóvenes beneficiarios). Construcción escuela Los Robles y consolidación del centro de desarrollo productivo Nelson Mandela. Fortalecimiento de la Cooperativa de Aseo y Reciclaje del Pozón (COOARPOZ) para la generación de puestos de trabajo e ingresos a partir de la consolidación de las unidades empresariales de servicio de aseo y reciclaje. Creación de un programa de fondo rotatorio de crédito para la población desplazada (coejecutado con <i>Actuar por Bolívar</i>).
Handicap International/bélgica MSD	Capacitación en rehabilitación basada en la comunidad. Con recursos <i>USAID</i> : Formación y Capacitación en DDHH y Mecanismos de Protección a Mujeres Desplazadas y Comunidades Receptoras de Bolívar (coejecuta <i>LIMPAL</i>). Fortalecimiento para la Defensa de los Derechos de la Comunidades Afrocolombianas.

Fuente: Sala de Situación Humanitaria www.colombiassh.org. Tabla elaborada por las autoras.

El Plan de Desarrollo de la Ciudad de Cartagena, *Cartagena como siempre nuestro compromiso 2005-2007*, en sus primeras páginas señala que el plan de gobierno trasciende el tradicional enfoque sectorial y se focaliza en aspectos como la niñez, la adolescencia, el

género, la diversidad cultural, los desplazados y demás poblaciones vulnerables para promover, asistir y proteger sus derechos. A partir de allí enuncia como reto profundizar en la materialización real del cumplimiento de los derechos.

El Objetivo estratégico 4, referente a *Cartagena Social*, está orientado a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad, ampliando la cobertura en salud, educación y vivienda. Igualmente, pretende llegar mediante programas como la Lucha contra el Hambre y la Desnutrición Infantil al mayor número de afectados por la carencia de oportunidades en estas variables. Destaca la necesidad de hacer frente a uno de los mayores desafíos de la administración distrital: comenzar a saldar la inmensa deuda social que se tiene con los pobladores y con la población desplazada que se hallan en las barriadas marginales de la ciudad y en los corregimientos continentales e insulares. Se parte de la construcción de un escenario de articulación intra e interinstitucional para el desarrollo de políticas, programas y acciones encaminadas a reducir la pobreza y a generar riqueza colectiva en el distrito de Cartagena. Se privilegia la atención al tema de la infancia, la adolescencia y la población desplazada.

La proyección para el cumplimiento de esta meta se complementa con los programas de nutrición y seguridad alimentaria como el Programa Ampliación y Mejoramiento de los Desayunos y Almuerzos Escolares que busca incrementar en un 20% la cobertura de los restaurantes escolares existentes en la ciudad incluyendo especialmente en su atención a la población infantil desplazada y discapacitada.

Una de las estrategias, denominada “Educación con Calidad”, se propone mantener la cobertura educativa fortaleciendo las instituciones oficiales, optimizando sus recursos y garantizando la prestación del servicio con instituciones educativas privadas, instrumentando los medios que garanticen el acceso y permanencia de los estudiantes dentro del sistema educativo e implementando una pedagogía para la inserción de la población vulnerable, desplazada y con necesidades educativas especiales. En ese sentido, algunos elementos relevantes de la estrategia son: mejorar la calidad del servicio educativo en la ciudad a través del desarrollo de iniciativas

que apunten a mejores resultados en las ICES y SABER, y fortalecer la capacidad de administración y de gestión de la Secretaría de Educación para garantizar el cumplimiento de su misión.

En el Programa “Ni uno Menos: Todos a las Aulas” se busca que todos los niños y niñas cartageneros tengan acceso a una educación de calidad. Consolidando a las instituciones educativas oficiales del Distrito mediante la optimización de los espacios y la ampliación de la planta docente y revisando la calidad de la prestación del servicio educativo de las instituciones privadas con quienes se contratan cupos escolares, aplicando estrategias para garantizar la permanencia de los estudiantes dentro del sistema.

El programa “Con nosotros no” y su estrategia familia y niñez tiene como meta beneficiar con subsidio nutricional y educativo a 5.200 familias nativas y desplazadas (Familias en Acción –Barrio El Pozón–). También se propone adelantar gestiones para garantizar la cobertura de registro civil de 3.000 niños y niñas vulnerables y desplazados. Incluye a 20 instituciones educativas de las tres localidades, sensibilizadas y capacitadas en prevención de la violencia intrafamiliar y la violencia sexual en población desplazada y vulnerable.

La Estrategia 5, denominada Vulnerabilidad y Desplazamiento, tiene como propósito mejorar el acceso de las personas de alta vulnerabilidad a condiciones mínimas de nutrición, salud, educación y vivienda, lo cual requiere actualizar y fortalecer los sistemas que contribuyen a identificar, caracterizar y focalizar los servicios básicos. Incluye los programas específicos para la población de Adultos Mayores y Desplazados.

El Programa Atención y Solidaridad Para la Población Desplazada pretende crear las condiciones que permitan dar respuesta a los lineamientos legales establecidos en la Ley 387 de 1997 y acatar las exigencias establecidas en la Sentencia T-025 de 2004 y los Autos No. 176, 177 y 178 de 2005, por los cuales se dictan medidas para la prevención del desplazamiento forzado y la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados por la violencia. Así, para el año 2006, se plantearon como metas:

1. Estratificación socioeconómica actualizada al 31 de diciembre de 2006 y de 2007.
2. Nueva metodología de Estratificación socioeconómica implementada en 100% de la zona urbana y el 100% de centros poblados.
3. Formulación e implementación de una política pública y del plan de acción distrital para la atención integral a la población desplazada por la violencia: restablecimiento, retorno, reubicación y reintegración social de acuerdo con los lineamientos del gobierno departamental, nacional y la normatividad internacional.
4. Ampliar la infraestructura de los centros de atención SISBEN.
5. Mejorar la dotación de las oficinas del SISBEN incluyendo la oficina principal.
6. Implementar centrales para verificación permanente de la base de datos SISBEN (auditoría externa).
7. Acciones solidarias y humanitarias con la población desplazada por la violencia.
8. Fortalecimiento a las organizaciones de población desplazada.
9. Conformación e instalación del Comité Distrital de atención a la población desplazada.
10. Prestar atención inmediata y de emergencia a 800 familias desplazadas por la violencia.
11. Ofrecer orientación y asesoría a 1.350 desplazados por la violencia a través de la Unidad de Atención y Orientación Psicosocial (UAO).
12. Atención humanitaria y psicosocial oportuna a población desplazada en etapa de emergencia.
13. Coordinar y operativizar el Comité Distrital de atención Integral a la Población desplazada por la Violencia, mediante la implementación y puesta en marcha del Plan Integral Único (PIU).

14. Fortalecimiento de la Unidad de Atención y Orientación en aspectos logísticos y técnicos.
15. Creación y apoyo técnico y financiero a la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada.
16. Elaboración del directorio de las organizaciones de atención a la población desplazada del distrito.
17. Implementar iniciativas productivas en convenio con otras entidades, empresas privadas y ONG de carácter asociativo con la población desplazada.
18. Generar procesos de desarrollo familiar con los desplazados por la violencia.
19. Establecimiento y conformación de las mesas temáticas (Mesa de Atención humanitaria de Emergencia, de restablecimiento, de empleo, de educación, de prevención y protección, de salud, de recreación, cultura y valores.
20. Elaboración de sSistemas de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de la población desplazada.
21. Apoyo a la mesa de educación en el marco del Comité de Atención a población en situación de desplazamiento.
22. Construcción y mejoramiento de los Centros de Vida en el distrito.
23. Apoyo al programa nacional de prevención de la desaparición forzada y de protección a los líderes sociales y defensores de derechos humanos.

El documento *Cartagena Cómo Vamos* hace referencia a la situación de la educación y señala que: el mayor énfasis de la Administración en políticas e inversión se orientó a la cobertura más que a la eficiencia o la calidad. En 2005 se registró un avance en cobertura bruta por un aumento de más de 11 mil cupos. Sin embargo, la cobertura neta decreció. La eficiencia medida a través de la tasa de repitencia se mantiene relativamente estable y aunque la tasa de deserción bajó presenta un nivel alto en secundaria y es sustancialmente mayor en los colegios oficiales que en los privados.

Las Pruebas Saber en 2005 tuvieron mejores resultados en términos generales que en 2003, especialmente en matemáticas y ciencias naturales. En contraste, los resultados del ICFES presentaron un aumento del porcentaje de estudiantes en nivel bajo y una reducción del porcentaje de estudiantes en nivel alto.

Los tres aspectos sobre los cuales *Cartagena Cómo Vamos* realiza la evaluación del sector educación son: cobertura, calidad y eficiencia del sistema educativo del distrito.

Cobertura: La cobertura neta registró una disminución del 3% en 2005. Sin tener certeza del factor que causó esta disminución, la Secretaría de Educación Distrital (SED) atribuye este hecho a la deserción y al aumento de la extraedad en el sistema educativo causado por la repitencia y la llegada de desplazados a la ciudad que imponen presión al sistema. El Plan Becario que consiste en la contratación de cupos por parte de la SED con instituciones educativas privadas contribuyó al aumento de la cobertura bruta. Sin embargo, y según lo reporta la SED, para la contratación de los cupos por Plan Becario no se hizo una evaluación de la calidad educativa de las instituciones contratadas.

Con respecto a este tema y teniendo en cuenta las deficiencias en el sistema de registro, el informe de la Secretaría de Educación Distrital señala dos formas para conocer el número de desplazados atendidos en el sector educativo en el distrito. La primera es a través de la manifestación del acudiente de forma espontánea al momento de matricularse: el acudiente presenta documento que lo acredita y se lo ingresa a la base de datos de cada institución educativa con los demás datos que exige la resolución 166 del 2003. De esta forma se generó un dato de 1.501 desplazados, según se observa en la siguiente tabla.

Grado	En situación de desplazamiento	Grado	En situación de desplazamiento
Transición	120	Noveno	79
Primero	154	Décimo	47
Segundo	176	Undécimo	23
Tercero	180	Ciclo 1	6
Cuarto	159	Ciclo 2	4
Quinto	171	Ciclo 3	7
Aceleración del Aprendizaje	4	Ciclo 4	2
Sexto	139	Ciclo 5	11
Séptimo	126	Ciclo 6	-
Octavo	92	E. Especial No Integrada	1
		Total	1.501

Fuente: Resolución 166. Corte Estadístico 31 de marzo de 2006

Una segunda vía para conocer el número de desplazados atendidos es la base de datos del Sistema Único de Registro (SUR), en el cual se efectúa la inscripción de las declaraciones presentadas por los hogares y personas. Esta base de datos, entregada por la Red de Solidaridad Social (RSS), contiene el número de la solicitud, los nombres, la identificación, municipio expulsor y receptor, la fecha de nacimiento y fecha de declaración. Se realizaron diferentes cruces³³ de esta base de datos con la matrícula del año 2006, teniendo en cuenta las variables de identificación, nombres y fecha de nacimiento, arrojando un dato de 4004 desplazados atendidos:

³³ No existe un identificador común para relacionar las bases de datos; sin embargo, el ejercicio se hizo cruzando documento de identidad, fecha de nacimiento, nombres y apellidos (en algunos casos sólo nombres y apellidos por la falta de los demás datos en la base de datos del SUR) y la matrícula 2006 con los desplazados que tienen como municipio receptor Cartagena. Es posible que existan homónimos y hayan cruzado.

Grado	Cruce SUR - Matrícula 2006	Grado	Cruce SUR - Matrícula 2006
Transición	309	Noveno	214
Primero	405	Décimo	161
Segundo	398	Undécimo	128
Tercero	396	Ciclo 1	36
Cuarto	368	Ciclo 2	34
Quinto	342	Ciclo 3	92
Aceleración del Aprendizaje	11	Ciclo 4	95
Sexto	353	Ciclo 5	76
Séptimo	289	Ciclo 6	4
Octavo	279	E. Especial No Integrada	14
		Total	4.004

Fuente: Resolución 166. Corte Estadístico 31 de marzo de 2006

Es evidente que los acudientes y estudiantes no manifiestan su condición de desplazados al registrar sus datos al momento de matricularse. Esto explica la diferencia de más de 2.500 estudiantes. Cabe aclarar que los beneficios que obtiene por ello es la gratuidad en el servicio.

Frente a esto, el 8 de marzo de 2006, el MEN destaca de la variación 2002 a 2005 37.621 nuevos cupos oficiales (24%). Con un incremento de 36.160 en la matrícula total. De los 35.162 niños, niñas y jóvenes en edad escolar en condición de desplazamiento que fueron recibidos por el Departamento según el SUR, en 2005 la entidad territorial reportó atender a 10.893. Para la atención de esta población, el grupo de atención a la población desplazada capacitó en implementación de modelos pedagógicos flexibles y en atención psicosocial a 110 docentes en 2003 y a 269 en 2004 y tiene programado capacitar a 12 en 2006, beneficiando a 2.530 estudiantes en 2003, 3.243 en 2004 y a 414 en 2006. La inversión fue de \$131 millones en 2003, \$230 millones en 2004 y \$38 millones en 2006. Adicionalmente en el 2004, 102 establecimientos educativos recibieron mejoramiento de infraestructura y/o dotación de mobiliario básico con \$476 millones de inversión.

	2002			2004			2005		
	Matrícula		Cob. Bruta	Matrícula		Cob. Bruta	Matrícula		Cob. Bruta
	oficial	total		oficial	total		oficial	total	
Colombia	7.808.110	9.994.404	82%	859.959	10.501.959	85%	8.893.125	10.785.768	88%
Bolívar	3.96.172	481.022	76%	464.694	536.794	84%	484.286	554.643	86%
Cartagena	156.763	218.612	83%	182.782	245.593	90%	194.384	254.772	91%
Magangué	27.371	33.747	66%	31.427	35.632	67%	31.892	35.691	66%
Resto depto.	212.038	228.663	72%	250.485	255.559	81%	258.010	264.180	83%

Incremento 2002-2005

	Matrícula	
	oficial	total
Colombia	1.085.015	791.364
Bolívar	88.114	73.621
Cartagena	37.621	36.160
Magangué	4.521	1.944
Resto depto.	45.972	35.517

Fuente: Documento interno de la Oficina Asesora de Planeación y Finanzas del Ministerio de Educación Nacional (MEN). Resumen ejecutivo Distrito de Cartagena y Municipio certificado de Magangué, 8 de marzo de 2006.

LOS ACTORES DE LA EDUCACIÓN EN CARTAGENA (ENTREVISTAS TRABAJO DE CAMPO)

- Docentes del Distrito (Instituciones Educativas Distritales y Escuelas Comunitarias)

Otro elemento para tener en cuenta, es el efecto que tiene la situación de desplazamiento en la configuración de la identidad personal y cultural. ¿Cómo se pierde el sentido de identidad?, ¿cómo ubicarse en la ciudad? ¿Para quiénes la persona en situación de desplazamiento se convierte en un problema? ¿Cómo afecta el desplazamiento la parte emocional de quienes se desplazan?

En cuanto al papel de las ONG, nacionales e internacionales, aunque son ellas quienes están asumiendo buena parte de la atención y orientación de la educación en las escuelas que visitamos, nos preocupa el hecho, de que “llegan y se van”.

Estamos en un Estado Social de Derecho, así que todos y en especial la población en situación de desplazamiento tienen derechos a los que el Estado debe responder. ¿Qué sentido tiene que el tema aparezca en el Plan de Desarrollo si no tiene ninguna repercusión directa en la población?

Luego de estas reflexiones, se propone dar tratamiento a las preguntas así:

» Una mirada al campo disciplinar (currículo). La situación de los niños y niñas altera necesariamente los temas que se trabajan tradicionalmente en las escuelas porque las repercusiones emocionales afectan su proceso “normal” de aprendizaje. Sin embargo, los maestros y maestras deben cumplir con temas y logros preestablecidos que en nada se relacionan con sus necesidades actuales. Las editoriales de los textos escolares asumen estos estándares y algunos maestros por desconocimiento los aplican “al pie de la letra”.

» Financiación y sostenibilidad. ¿Qué mueve a una comunidad como esta a generar este tipo de procesos para hacer perdurar sus escuelas? Inicialmente, una problemática común donde lo alternativo sigue siendo lo comunitario, teniendo en cuenta también que, en ocasiones, lo comunitario tiende a burocratizarse porque programas como los de la creación de grupos de gestores comunitarios quedan en manos de las ONG y no de la comunidad, haciendo de las propuestas comunales lugares muy débiles que sólo perviven con la intervención de “agentes externos”.

Lo que la comunidad gana lo gana la escuela y viceversa. En las escuelas que visitamos es visible: la Secretaría de Educación distrital tiene poco o nulo acompañamiento; por esta razón es más perceptible la labor de las ONG, situación que parece redundar en un “aletargamiento” de la administración distrital y departamental para la generación de soluciones.

» En cuanto a la formación, se piensa que las capacitaciones son para dejar “grupos de personas capaces”, pero a veces parece que esto no ocurre porque la dependencia es permanente. Caben algunas preguntas en este sentido: ¿De qué manera la sobrevaloración de los esfuerzos comunitarios redundará en un procesos de pauperización de la escuela? ¿Cuál es el interés de la empresa privada en el apoyo a las escuelas? ¿Qué es lo que hace que, a pesar de la inyección permanente de recursos, las condiciones de trabajo sigan siendo precarias?

» En cuanto a la exigibilidad, a pesar de las difíciles condiciones de trabajo de maestros y maestras –en Pasacaballos, por ejemplo, varios niños y niñas, reciben en este momento clase en un local que funciona en la noche como cantina–, la mayoría no se atreve a solicitar a la secretaría el mejoramiento de su situación “por miedo a perder el puesto”. A propósito de esto, se recogen algunas expresiones como: “La secretaría no nos reconoce, sólo fueron a mi colegio a contar cuántos niños había, porque de eso dependía el pago”; “La secretaría se comporta como un ente inversionista”.

Hay desconocimiento entre los maestros y maestras de los decretos, leyes y sentencias que rigen la normatividad de Atención Integral a la Población en Situación de Desplazamiento. Sin embargo, a la hora de cruzar por ejemplo el decreto 2562 de 2001, no cabe duda de que en el distrito necesitamos “pasos de animal grande”, para poder dar una solución efectiva que empiece a transformar positivamente la situación aquí señalada.

- Academia: Amaranto Daniels, Investigador de la Universidad de Cartagena

Respecto de la educación en la administración distrital y del papel de la Secretaría de Educación, el profesor Daniels señala que la descentralización en el distrito fue caótica, en parte por la tradición clientelista. La administración pasada tuvo tres Secretarios de Educación en dos años, por lo cual no hay continuidad en las políticas ni existen planes a largo plazo en materia de educación. Los Secretarios de Educación del distrito permanecen muy poco tiempo

en su cargo y no tienen la formación adecuada. Además no existe una apropiación de la educación como derecho, ni claridad sobre las normas que obligan a mantener un tratamiento diferencial y un enfoque de equidad. Desde la Secretaría no se han ejecutado acciones para garantizar el derecho a la educación. No es evidente la concepción de la educación como derecho en la formulación de las políticas distritales.

En cuanto a los retos de la política educativa del distrito, el profesor Daniels afirma que es necesario establecer un plan estratégico a largo plazo que posibilite mecanismos de atención y de disminución de la deserción escolar y que favorezca la calidad a través de procesos de formación de docentes y de tecnologías de información que faciliten el ejercicio pedagógico. Igualmente propone un modelo descentralizado, en el cual la gestión tenga su base en las tres localidades del distrito, así como vincular a la academia al seguimiento y evaluación de las políticas de educación en Cartagena.

Daniels considera que los retos en atención educativa para la población en situación de desplazamiento consisten básicamente en: localizar a la población desplazada sobre la base de registros del SUR y de las cifras de organizaciones no gubernamentales; promover la formación de docentes atendiendo a las necesidades educativas específicas de estas comunidades y a la implementación de procesos de aceleración del aprendizaje; y ofrecer programas de atención psicosocial que beneficien a esta población.

En este sentido afirma que en el Plan Becario –que consiste en otorgar recursos a las instituciones educativas por cada estudiante en condición de pobreza atendido, lo cual incluye a la población desplazada–, la asignación de recursos no se hace sobre la base de criterios de calidad y a que se becan instituciones que no cuentan con recurso humano ni educativo apropiado para atender a población desplazada.

Por último, plantea algunos indicadores de la garantía del derecho a la educación para la población en situación de desplazamiento y afirma que es necesario partir de la premisa de que Colombia es un Estado Social de Derecho, y que, en esa medida, la educación

debe concebirse como derecho fundamental. Por ello la educación debe propiciar condiciones como el acceso y la adaptabilidad de esta población en su condición de desplazada, junto con un modelo pedagógico diferente y focalizado.

- Funcionaria de la Secretaría de Educación³⁴

En cuanto al papel de la Secretaría de Educación, la funcionaria señala que sus acciones no responden a lo que debe ser la política educativa. Esto se debe a que en el interior de la Secretaría existe un vacío conceptual en cuanto a lo que significa política en educación. Por ello las acciones de la Secretaría han tenido un carácter inmediatista: se limita a cumplir las disposiciones y exigencias del Ministerio de Educación Nacional sin plantearse metas a largo plazo. También señala que las acciones de la Secretaría no se hacen desde la perspectiva del derecho a la educación y que su función ha sido la de operar recursos y mostrar resultados a los entes de control.

Afirma que no existe ninguna instancia en la Secretaría que se dedique específicamente a la atención a la población en situación de desplazamiento. Además no hay recurso humano, ni estrategias que permitan ubicar a esta población.

Con respecto al tema de las escuelas comunitarias, plantea que en Cartagena surgieron como una manera de obtener votos y aumentar ingresos. Señala que, en línea con esto, el Plan Becario se convirtió en un nicho de corrupción, puesto que es un mecanismo utilizado por quienes dirigen las escuelas comunitarias para obtener recursos del Estado. Y afirma que, a pesar de la asignación de recursos, no hubo mejoramiento ni en la calidad de la educación prestada por estas escuelas, ni en las condiciones de los estudiantes. El estado en que se encuentran las escuelas comunitarias, según la funcionaria, es deficiente, en cuanto a planta física, recurso humano y cualificación de docentes.

Observa que los padres de familia prefieren las escuelas comunitarias a las escuelas oficiales, lo cual hace que los índices de cobertura oficial disminuyan. Esta preferencia se debe al ausentismo de los docentes oficiales y a los conflictos entre docentes y directivos, situación menos evidente en las escuelas comunitarias.

Sobre el tema de la cobertura afirma que, al parecer, en Cartagena no ha habido un aumento real de la misma puesto que las escuelas comunitarias presentaban a estudiantes que estaban en capacidad de asumir costos educativos como beneficiarios del Plan Becario, lo cual tenía incidencia en las cifras de cobertura. Asimismo, se matricularon niños y niñas que al poco tiempo desertaron, lo cual también representó un aumento circunstancial en el índice de cobertura, que desconoce la ulterior derercción. Por ende, la existencia de un estímulo económico acorde con lo planteado por la ley 715 de asignación de recursos por estudiante atendido, falsea los datos sobre cobertura.

En cuanto a la gratuidad, la funcionaria plantea que los padres de los niños y niñas desplazados no asumen ningún gasto en matrícula y pensión pero sí lo hacen en transporte y alimentación y en otros rubros que demanda la asistencia a un centro educativo, lo cual tiene incidencia tanto en el acceso como en la permanencia de los estudiantes desplazados.

En lo referente a las agencias de cooperación internacional y ONG, considera preocupante el hecho de que estas organizaciones lleguen directamente a los colegios, presentando propuestas de apoyo educativo, sin que la Secretaría de Educación tenga injerencia en ello. No es claro si esto genera impactos positivos o si es una manera de canalizar recursos. Además, señala que no existe articulación de procesos e iniciativas.

Por último, en cuanto al cumplimiento de la obligación de proporcionar educación para la población en situación de desplazamiento, señala que se debe disponer de los recursos humanos, físicos y financieros necesarios para poder ejecutar una política de atención educativa integral a esta población. También subraya la necesidad de cualificar a los funcionarios respecto a la atención a esta población, así como de implementar acciones acordes con las necesidades

educativas específicas de niños y niñas en situación de desplazamiento. En este sentido, destaca la necesidad de concertar las políticas y acciones con la población desplazada.

CONCLUSIONES

A pesar de las disposiciones legales y de las sentencias y autos proferidos por la Corte Constitucional, el Estado no ha cumplido su obligación de garantizar el derecho a la educación para niños, niñas, y jóvenes en situación de desplazamiento. Esta responsabilidad recae directamente en el Ministerio de Educación Nacional y en las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, entidades que deben formular e implementar planes, programas, proyectos y estrategias específicos para atender las necesidades educativas de la población en situación de desplazamiento.

Las cifras correspondientes a niveles de escolaridad e índices de deserción de los niños y niñas en situación de desplazamiento son alarmantes. Por ello es necesario pensar el derecho a la educación más allá del acceso y permanencia. El camino hacia la garantía al derecho a la educación debe contemplar las circunstancias socioeconómicas y psicosociales de la población en situación de desplazamiento, puesto que las condiciones de salud, vivienda, poder adquisitivo e inserción social inciden en el acceso y permanencia de los niños, niñas y jóvenes.

En el caso específico de Cartagena, ciudad con alta concentración de población desplazada, la atención es bastante precaria. Los planes de desarrollo distritales y de la Secretaría de Educación no evidencian programas específicos de atención educativa a población en situación de desplazamiento. Aunque existen ciertas estrategias, sin embargo no se cuenta con un programa estructurado, con cifras y datos concretos de población desplazada, que permitan conocer el porcentaje y ubicación de esta población, sus necesidades y el ámbito de intervención de la administración distrital.

Con el fin de subsanar la carencia estatal, algunas organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y agencias internacionales de cooperación han puesto en marcha iniciativas de atención a la población en situación de desplazamiento. En cuanto al derecho a la educación, las escuelas comunitarias en Cartagena se constituyen en un esfuerzo relevante, ya que permiten a muchos niños y niñas en situación de desplazamiento acceder al sistema educativo. No obstante, su labor es criticada por algunos funcionarios públicos, quienes cuestionan la infraestructura, el personal docente y las condiciones de los estudiantes de dichas escuelas.

PERSPECTIVAS DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

A pesar de los reducidos avances en la garantía del derecho a la educación, en el país, existen diversas acciones que están encaminadas a incidir de manera significativa en la exigibilidad de este derecho. Estas acciones tienen que ver con políticas propias del sistema educativo, pero también con políticas generales que afectan la garantía del derecho a la educación, entre ellas:

» Movilización en torno a las transferencias. Al finalizar este informe el Congreso de la república debate el proyecto de ley por el cual se modifican las transferencias a resguardos indígenas, municipios, distritos y departamentos. Este proyecto, de ser aprobado, reducirá significativamente los recursos para la educación. Distintos sectores de la sociedad civil se han manifestado en contra y se espera que para el año 2007 la presión de la sociedad civil y del movimiento social logre frenar su aprobación.

» Movilización en torno a la Ley Estatutaria de Educación. Este proyecto ha sido aplazado desde hace diez años. Actualmente existe un ambiente favorable para ponerlo en la agenda política del sector educativo, dado que convergen varias situaciones, entre ellas: llegaron al congreso algunos/as líderes del sindicato de maestros; se está discutiendo el nuevo plan decenal de educación; existen infor-

mes que dan cuenta de la crítica situación del derecho a la educación en el país; la experiencia del Distrito Capital con un plan educativo centrado en la garantía del derecho muestra que es posible avanzar en el tema.

» Avance en el sistema de seguimiento al derecho de la educación. Se han realizado varias investigaciones sobre indicadores que permiten evaluar el cumplimiento del derecho de la educación, lo cual permite avanzar en el tema.

» Construcción del plan decenal. El gobierno ha convocado a la elaboración del nuevo plan decenal y propone 4 fases para su elaboración: 1) documentación/producción de insumos para el debate; 2) agenda de personalidades y consulta institucional; 3) debate intersectorial y consulta ciudadana; y 4) comisión redactora del documento final. La metodología planteada ha sido criticada porque limita la participación ciudadana ya que se la concibe como consultiva y no incidente, es decir que lo que finalmente busca según varios sectores es validar lo que los expertos propongan.

» Contrarreforma educativa re-centralista. Este tema está vinculado con la discusión de las transferencias y de los criterios por los cuales se realizan dichas transferencias. El gobierno está interesado en centralizar mucho más las decisiones sobre la destinación de los recursos para volver eficiente el gasto y la administración del sistema.

» Profundización del modelo mafioso y, por ende, de la reducción de recursos para la educación. El país está en plena coyuntura de la parapoltica: se han puesto en evidencia los vínculos de algunos políticos con los paramilitares y se han sacado a la luz pública situaciones como las del municipio de Soledad, en el Atlántico, donde los recursos destinados para la educación fueron manejados como cajas menores por los paramilitares.

En el interior del sistema educativo las perspectivas se marcan por las experiencias que realizan algunas instituciones escolares en temas como la integración escolar, la construcción de proyectos edu-

cativos de diversidades étnicas y culturales, los derechos humanos, la paz, la convivencia, entre otros temas.

Sin lugar a dudas el tema que articula la defensa del derecho a la educación en esta coyuntura es el de la defensa del Estado social, democrático y de derecho, que, con la reelección presidencial, ha quedado en una gran incertidumbre, puesto que el ordenamiento jurídico constitucional del 91 al no contemplar la reelección no preveía mecanismos efectivos para garantizar el equilibrio de poderes.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA DE INDIAS, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL (2006), *Cartagena Como Siempre Nuestro Compromiso 2005-2007*, Cartagena de Indias, mayo de 2006.

BELLO, MARTHA NUBIA (2005), “Restablecimiento: entre retornos forzados y reinserciones precarias”, en *El desplazamiento en Colombia: regiones, ciudades y políticas públicas*, Medellín, Red Nacional de Investigadores sobre Desplazamiento Forzado.

COLECTIVO DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR, *El Derecho a La Educación*.

CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO (CODHES) (2005a), “La necesidad de un debate más allá de las cifras”, en *Documentos N° 3*, julio de 2005.

----- (2005b), *Boletín Informativo*, n° 56, Bogotá, 1 de febrero de 2005.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2006), *Informe Social 2006: evaluación de las transferencias intergubernamentales 1994-2005*.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.

DAJER CHADID, GUSTAVO (2001), “Ley estatutaria de Educación”, en *Proyectos de Ley Estatutaria sobre el derecho a la educación*, Universidad de Antioquia.

DANIELS, AMARANTO (2005), *Efectos Económicos del Desplazamiento Forzado en Colombia: Departamentos de Antioquia, Bolívar y Valle del Cauca 1997-2004*, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo, Universidad de San Buenaventura.

----- (2006), *El desplazamiento en Cartagena: entre la invisibilidad y la incertidumbre*, Instituto Internacional de Estudios del Caribe, Universidad de San Cartagena.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2003), “El derecho a la educación”, en *La Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1990), *La Revolución Pacífica 1990-1994*.

----- (1994), *El Salto Social 1994-1998*.

----- (1998), *Cambio para construir la paz 1998-2002*.

----- (2002), *Hacia un Estado Comunitario 2002-2006*.

EDUCACIÓN COMPROMISO DE TODOS (2006), *Situación de la educación preescolar, básica, media y superior en Colombia*.

EL COLOMBIANO (2005), “Brindar educación a desplazados: el reto”, Medellín, 28 de octubre de 2005.

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES (FECODE) (2006), Declaración de octubre de 2006.

GONZÁLEZ POSSO, CAMILO, *La paz sin los armados*.

MARTÍNEZ, JAIME (2006), *Notas de trabajo*.

Memorias del Primer Encuentro Nacional de Experiencias Pedagógicas con Poblaciones en Situación de Desplazamiento, Universidad Pedagógica Nacional, Corporación Opción Legal y ACNUR, abril de 2004.

PASTORAL SOCIAL (2005), *Boletín trimestral Rut Informa*, nº 24 y 25, enero a junio de 2005.

Plan decenal de desarrollo educativo 1996-2005.

PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO (PDHDD) (2003), *Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia*.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (PGN) (2006), *El derecho a la educación: La educación en la perspectiva de los derechos humanos*.

SEN, AMATYA (2000), *Desarrollo y libertad*, Ed. Planeta.

SENADO DE LA NACIÓN (2006), ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo nº 11 de 2006, “Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”.

TOMASEVSKI, KATARINA (2004), *Los derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a la educación en Colombia*, Edición Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Bogotá.

COLECCIÓN LIBROS FLAPE

- 1 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso argentino
Ana Pagano, Ingrid Sverdlick y Paula Costas
- 2 El derecho a la educación en Argentina
Florencia Finnegan y Ana Pagano
- 3 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso brasileño
Florencia Stubrin (Coordinadora)
- 4 El derecho a la educación en Brasil
Estela Scheinvar
- 5 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso colombiano
Nohema Hernández Guevara
- 6 El derecho a la educación en Colombia
Carlos Alberto Lerma Carreño
- 7 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso chileno
Rodrigo Cornejo, Juan González y Juan Pablo Caldichoury
- 8 El derecho a la educación en Chile
Jesús Redondo (Coordinador)

- 9 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso mexicano
Bertha Salinas Amescua y Silvia Elena Amador Pérez

- 10 La educación básica como derecho social fundamental: estudiantes,
recursos y escuelas indígenas 2000-2005.
El derecho a la educación en México.
Miguel Ángel Rodríguez

- 11 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso nicaragüense
Rafael Lucio Gil

- 12 El derecho a la educación en Nicaragua
Miguel de Castilla Urbina

- 13 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso peruano
Patricia Andrade y Miguel Martínez

- 14 El derecho a la educación en Perú
Gladys Vigo Gutiérrez y Teresa Nakano Osos

- 15 El derecho a la educación: un balance de la situación en América Latina
Pablo Gentili

- 16 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas
en América Latina
Ingrid Sverdlick