

El disfrute del derecho a la educación en Colombia

Informe alterno presentado a la
Relatora Especial de Naciones Unidas
sobre el derecho a la Educación



Comisión Colombiana de Juristas

Comisión Colombiana de Juristas

El disfrute del derecho a la educación en Colombia
Informe alterno presentado a la
Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación

Julio de 2004

Tabla de contenido

Introducción

Capítulo 1. Contexto general

- I. Situación general de derechos humanos en Colombia
- II. Desmantelamiento del Estado social y democrático de derecho
 - A. Reformas al régimen laboral y pensional
 - B. Plan Nacional de Desarrollo 2003–2006, “Hacia un Estado comunitario”
 - C. Reforma constitucional a la acción de tutela y la Corte Constitucional
 - D. Propuesta de referendo

Capítulo 2. Obligación de asequibilidad de la educación

- I. Gasto público en educación
- II. La contrarreforma educativa
- III. Cuerpo docente
 - A. Criterios para su incorporación
 - B. Derechos laborales
 - C. Libertad sindical
 - D. Libertad de enseñanza

Capítulo 3. Obligación de garantizar el acceso a la educación

- I. Educación pública básica gratuita para todas las niñas y niños
 - A. Cobertura
 - B. Gratuidad
 - C. Reconocimiento de la culminación de una etapa educativa
- II. Educación para personas adultas
- III. Impacto de la violencia sociopolítica en la educación
 - A. Estudiantes víctimas de la violencia sociopolítica
 - B. Niñas y niños reclutados forzosamente
 - C. Educadoras y educadores víctimas de la violencia sociopolítica
 - D. Centros educativos afectados por el conflicto armado

Capítulo 4. Obligación de garantizar la permanencia dentro del sistema educativo

- I. Necesidades especiales de educación
 - A. Niñas y niños víctimas del desplazamiento forzado
 - B. Educación para niñas y niños privados de la libertad
 - C. Niñas y niños que trabajan
 - D. Niñas y niños que habitan en la calle
 - E. Niñas y niños explotados sexualmente
 - F. Embarazo en adolescentes
- II. Obstáculos legales para la permanencia en la educación
- III. Educación religiosa

Capítulo 5. Obligación de garantizar una educación aceptable

- I. Calidad de la educación
- II. Respeto por la diversidad cultural
 - A. Pueblos indígenas

- B. Comunidades afrocolombianas
- C. Pueblo rom o gitano
- D. Idioma de instrucción
- III. Derechos de las y los estudiantes
- IV. Educación en derechos humanos

Conclusiones

Recomendaciones

Anexos

Anexo 1. Marco normativo del derecho a la educación en Colombia

Anexo 2. Circular n.º 003, Colegio Gonzalo Jiménez Navas en Floridablanca (Santander)

Anexo 3. Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación

Bibliografía

Introducción*

La Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo es una red conformada por 80 organizaciones sociales y no gubernamentales de todo el país que trabaja por la promoción, defensa y garantía de todos los derechos humanos de todas y todos. Centra su atención particularmente en la lucha por la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, estableciendo la relación que estos tienen con la construcción de la democracia y el desarrollo. La misión de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, fundada como una asociación plural, convergente y autónoma, es apoyar los procesos de construcción de ciudadanía, desarrollando estrategias de exigibilidad y vigilancia social, destinadas a lograr que el Estado colombiano cumpla sus obligaciones y compromisos en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

Como parte de este trabajo, la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo presenta a la comunidad nacional e internacional un balance del nivel de garantía del derecho a la educación en Colombia, con el ánimo de expresar una opinión crítica y constructiva sobre las políticas gubernamentales y propiciar un espacio de diálogo que permita avanzar de manera decidida en la exigibilidad del derecho a la educación para todas y todos. La elaboración del presente informe estuvo a cargo de la Comisión Colombiana de Juristas, y contó con la participación especial de las siguientes organizaciones: Cinep, Corporación Compromiso, Corporación Región, El Instituto Popular de Capacitación (IPC), la Corporación Colectivo de Abogados José Alvéar Restrepo y la Fundación Cepecs.

Este proceso se enmarca dentro de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación que adelanta la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, cuya secretaría técnica está a cargo de la Corporación Región. El propósito de esta campaña es sensibilizar a la sociedad colombiana y reclamar al Gobierno nacional la garantía del derecho a la educación, con base en la normatividad internacional y nacional. Se trata de reconocer la educación como derecho fundamental para el desarrollo de cada persona y para su inclusión social y cultural.

La campaña combina tres dimensiones: una primera de carácter cultural, en donde se promueve la comprensión de la Educación como derecho en la sociedad. Una segunda de tipo político, en donde promueve la exigibilidad y la justiciabilidad del derecho a la educación, a partir de la normatividad internacional y nacional sobre este derecho. En este sentido, uno de los propósitos políticos es impulsar la adopción de una ley estatutaria que regule el derecho a la educación en Colombia. Finalmente, una tercera dimensión comunicativa con la cual se espera que el derecho a la educación sea noticia en medios de comunicación masiva y alternativa.

El presente informe fue presentado por la Plataforma Colombiana a la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, Sra. Katarina Tomaševski, con ocasión de su visita *in loco* a Colombia del 1 al 10 de octubre de 2003. El informe parte del concepto de educación como derecho humano, elaborado a partir de las definiciones del mismo en los tratados internacionales que hacen parte del ordenamiento jurídico colombiano y de los aportes que ha hecho en su conceptualización y delimitación la Relatora Especial.

Según la profesora Tomaševski, para medir el cumplimiento estatal de las obligaciones respecto del derecho a la educación, debe analizarse la garantía de cuatro componentes inescindibles del derecho¹: la disponibilidad, el acceso, la permanencia y la aceptabilidad². A estos cuatro componentes del derecho le corresponden al Estado cuatro obligaciones precisas: la obligación de asequibilidad (disponibilidad), la obligación de accesibilidad (acceso), la obligación de adaptabilidad (permanencia) y la obligación de aceptabilidad (calidad y respeto por la diversidad).

El Estado está obligado en diversos grados al cumplimiento de estas obligaciones. Algunas obligaciones deben cumplirse de inmediato: la obligación de respeto por las libertades de los particulares, la de implantar la enseñanza primaria, obligatoria y gratuita para todas y todos y la de garantizar la aplicación del principio de no discriminación. Otras obligaciones se han definido como de cumplimiento progresivo, entre ellas las siguientes³: implantar y generalizar la enseñanza secundaria técnica y profesional y la superior gratuita, fomentar o intensificar la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria, fomentar la asistencia regular a las escuelas, reducir las tasas de deserción escolar y mejorar las condiciones materiales del cuerpo docente.

La organización del presente texto sigue el esquema de las 4-A propuesto por la Relatora Especial sobre el derecho a la educación⁴. En el primer capítulo, se presenta una contextualización de la situación general de derechos humanos. En este capítulo introductorio se hace un diagnóstico sobre la grave crisis social y de derechos humanos en Colombia y se alerta frente a las propuestas gubernamentales de dismantelar el Estado social de derecho.

Luego de este contexto general, los cuatro capítulos siguientes se concentran en evaluar el grado de cumplimiento del Estado colombiano frente a sus obligaciones educativas de inmediato cumplimiento. En el segundo capítulo se hace un balance de la obligación de asequibilidad de la educación primaria. Con el cumplimiento de esta obligación se busca que el derecho a la educación sea disponible. Por disponibilidad se entiende el derecho de toda niña o niño a la existencia de un sistema educativo público que garantice la planta de docentes mínima para atender las necesidades del servicio y las escuelas suficientes en el ámbito nacional para los niveles de enseñanza básica. Este derecho también implica la libertad de los particulares para fundar establecimientos educativos, siempre que tales instituciones estén provistas de personal docente suficiente y que sus programas coincidan con los fines constitucionales y legales de la educación.

* El presente documento fue realizado por la Comisión Colombiana de Juristas para ser presentado por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, como informe atorno ante la Relatora Especial de Naciones Unidas para el derecho a la educación, Sra. Katarina Tomasevski. Para la realización del informe, se realizaron cuatro talleres regionales financiados por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

¹ Comisión de Derechos Humanos, *Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación*, Sra. Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33, doc. E/CN.4/1999/49, párr. 51 y s.s.

² De acuerdo con la Relatora "(s)egún una imagen muy difundida, pero equivocada, del derecho a la educación, éste equivale a la disponibilidad de escuelas y maestros. Cuando se cuenta con escuelas, como ocurre en Inglaterra, no es necesario hacer más preguntas y, una vez que se ha comprobado la disponibilidad de las escuelas, no se estudia el derecho a la educación. Este derecho supone, además de la disponibilidad de escuelas, ciertas obligaciones de los gobiernos en materia de derechos humanos en el sentido de que la escolaridad debe ser accesible, aceptable y adaptable". Comisión de Derechos Humanos, *Informe presentado por Relatora Especial sobre el derecho a la educación*, Sra. Katarina Tomasevski, Adición, Misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Inglaterra), 18 a 22 de octubre de 1999, E/CN.4/2000/6/Add.2, párr. 38.

³ Ver al respecto: United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Comparative Analysis of the Right to Education as Enshrined in Articles 13 and 14 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and Provisions Contained in other Universal and Regional Treaties, and the Machinery Established, if any, for Monitoring its Implementation*. Background paper submitted by Mr. José L. Gómez del Prado, November 1998, E/C.12/1998/23. Ver también: United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Right to Education: Survey and Prospects*. Background paper submitted by Mr. Alfred Fernández, Director-General of the International Organization for Development of Freedom of Education (OIDE), and Mr. Jean Daniel Norman, Principal Adviser to OIDE, 29 September 1998, E/C.12/1998/14.

⁴ Comisión de Derechos Humanos, Op. cit., nota 1.

El tercer capítulo indaga sobre la accesibilidad en la educación obligatoria. El derecho de acceso se refiere a la posibilidad que deben tener todas las niñas y niños de acceder a la educación pública básica obligatoria gratuita. La garantía del acceso a las escuelas se relaciona especialmente con la prohibición de la discriminación. El principio de no discriminación debe conseguirse inmediata y plenamente, no debe ser objeto de aplicación progresiva.

En el cuarto capítulo se analiza el nivel de disfrute del derecho de permanencia en la educación, a través de la evaluación del cumplimiento de la obligación de adaptabilidad. En virtud del derecho a la permanencia debe permitirse a toda niña o niño mantenerse en la educación básica pública gratuita, sin ser excluido. Para hacer realidad este derecho, el Estado debe remover todos los obstáculos de hecho y de derecho que impiden que las niñas y niños permanezcan en el sistema educativo.

El quinto capítulo analiza si los contenidos de la educación en Colombia son aceptables. Según la Relatora Especial de Naciones Unidas, el derecho de aceptabilidad consiste en el derecho del estudiante a alcanzar los objetivos y fines reconocidos constitucional y legalmente, independientemente de sus condiciones socioeconómicas o culturales, y a desarrollar las capacidades necesarias para producir conocimiento⁵.

Finalmente, se presentan las conclusiones generales del estudio y recomendaciones para que el Estado colombiano avance en la garantía del derecho a la educación. Estas recomendaciones están dirigidas a las diferentes ramas del poder público colombiano y a los grupos combatientes del conflicto armado.

Para evaluar el nivel de disfrute del derecho a la educación en Colombia el informe combina datos cuantitativos y cualitativos. El estudio contrasta fuentes documentales de organismos internacionales, instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales. Además, para la elaboración del informe se llevaron a cabo cuatro talleres regionales en las ciudades de Quibdó (Chocó), Medellín (Antioquia), Bucaramanga (Santander) y Popayán (Cauca), dentro de los cuales se contó con el invaluable aporte de personas y organizaciones locales. A través de estos talleres se conocieron denuncias regionales sobre violaciones al derecho que enriquecieron el estudio.

Sin embargo, muchos aspectos del derecho a la educación escaparon a las posibilidades de este trabajo. Algunos temas de gran importancia no son analizados, por ejemplo, como el grado de cumplimiento de las obligaciones definidas en los tratados internacionales como de cumplimiento progresivo, tales como la de generalizar y hacer accesible a todas y todos la enseñanza preescolar, secundaria técnica y profesional y la de implantar progresivamente y hacer accesible la enseñanza superior gratuita.

⁵ Defensoría del Pueblo, *El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*, Bogotá, Imprenta Nacional, Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos, Serie DESC, 2003, pág. 35.

Capítulo 1 Contexto general

I. Situación general de derechos humanos en Colombia

En Colombia las violaciones a los derechos civiles y políticos son sistemáticas y generalizadas. Los homicidios políticos, las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas, los homicidios contra personas socialmente marginadas, las torturas, los secuestros, los desplazamientos forzados y otras múltiples formas de violencia sociopolítica son parte de la realidad colombiana desde hace muchos años, y se han agudizado en forma descomunal y progresiva desde finales de la década de los años 70. Además, la gran mayoría de estos crímenes quedan en la impunidad⁶.

La situación de derechos económicos, sociales y culturales no es menos grave. Evidencia contundente de ello son las condiciones de inequidad, exclusión y pobreza en las que viven la gran mayoría de los habitantes del país y que enfrentan con mayor rigor las mujeres, las niñas y niños, la población afrocolombiana y los pueblos indígenas⁷.

Para el año 2000 el 59,8% de la población colombiana se encontraba bajo la línea de pobreza, siendo preocupante el hecho de que entre 1995 y 2000 esta cifra aumento en 9.8 puntos porcentuales. A su vez, la población que se encuentra por debajo de la línea de indigencia ha aumentado en los últimos diez años del 20 al 23%⁸. Por su parte, el índice de concentración gini aumentó de 0.556 en 1995 a 0.591 en el año 2000⁹. El aumento de estos indicadores demuestra una creciente tendencia al aumento de la inequidad.

Dentro la “extrema inequidad e injusticia social prevaleciente en Colombia”¹⁰, la situación de la población campesina es alarmante. Aproximadamente ocho millones de habitantes rurales (el 69% de dicha población) están por debajo de la línea de pobreza, de los cuales más de cuatro millones cuatrocientos mil viven en condiciones de indigencia¹¹.

La tierra está concentrada en pocas manos. Según un reciente estudio del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Corpoica, en el año de 2001 el 0,4% de los propietarios controlaba el 61,2% del área predial rural, con predios correspondientes a una extensión igual o mayor a 500 hectáreas¹². La exagerada concentración de la tierra se refleja en el índice de Gini con relación a la propiedad rural, el cual se estima estaba en 0.88 en 1996¹³.

⁶ Ver al respecto: Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1996*, Bogotá, CCJ, 1997; Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), *Panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia, informe de avance: octubre de 2000 a marzo de 2001*, Bogotá, CCJ, febrero de 2002; Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: informe quinquenal, julio de 1996-junio de 2001*, Bogotá, CCJ, en prensa.

⁷ *Ibid.* Ver además: Contraloría General de la República, *Colombia entre la exclusión y el desarrollo, propuestas para la transición al Estado social de derecho*, Bogotá, Luis Jorge Garay (editor), julio de 2002.

⁸ Contraloría General de la República, *Colombia entre la exclusión y el desarrollo, propuestas para la transición al Estado social de derecho*, Bogotá, Luis Jorge Garay (editor), julio de 2002.

⁹ Social Watch/Control ciudadano, *El impacto de la globalización en el mundo, informe 2002*, Montevideo, Instituto del Tercer Mundo, Pág. 103. De datos tomados del Departamento Nacional de Planeación y Misión Social (Gini y pobreza), y Departamento Nacional de Estadística (Dane) (desempleo).

¹⁰ Naciones Unidas, *Examen de los informes entregados por los Estados partes, Conclusiones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Colombia*, doc. E/C.12/1/Add.74, párrafos 8 y 29.

¹¹ Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), *Plan Cuatrienal*, en www.incora.gov.co (consulta el 28 de octubre de 2003).

¹² Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Corpoica, *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*, citado por Fajardo Montaña Darío, *Tierra, poder político y reformas agraria y rural*, Bogotá, Cuadernos Tierra y Justicia n.º 1, ILSA, 2002, pág. 4.

¹³ Fajardo Montaña Darío, *Tierra, poder político y reformas agraria y rural*, Bogotá, Cuadernos Tierra y Justicia, n.º 1, Ilsa, 2002, pág. 22.

Desde mediados del decenio de 1990 se han mantenido altos niveles de desempleo, al pasar de tasas del 9% en 1995 al 20% en 1999¹⁴. En septiembre de 2002, el desempleo alcanzó el 14% de la población en edad de trabajar, y un 35% de la misma se encontraba subempleada¹⁵. El problema se agravó con el aumento del subempleo y del trabajo informal¹⁶ que en 2000 fueron de 29% y 60%, respectivamente. Así mismo, persiste una precaria cobertura del régimen pensional, pues solo el 19,8% de la población económicamente activa está cubierta¹⁷.

Los últimos gobiernos, siguiendo un programa de ajuste estructural por cumplir con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, han reducido sustancialmente el gasto social durante los últimos años, lo cual ha perjudicado el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la educación. Según la Comisión Económica para América Latina (Cepal), el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) destinado para gasto social en Colombia pasó del 16,7% en 1996 al 13,4% en el 2001. Esto condujo a una disminución del gasto por habitante de 438 a 332 dólares en el período, a pesar de que, tras la baja de 3,8% del PIB en 1999, éste registró tasas de crecimiento positivas los dos años siguientes (2,5% y 1,5% respectivamente)¹⁸. Esta reducción del presupuesto para la inversión social afecta a las personas más pobres y, como se verá más adelante, impide el disfrute del derecho a la educación para muchas niñas y niños.

Igualmente, el disfrute de los derechos de las mujeres, a pesar de algunos avances legislativos, sigue afectado por la discriminación, la exclusión, la violencia tanto en los espacios públicos como privados, y el tráfico de personas. Las mujeres representan el 52% de la población colombiana y constituyen el 56% de la población pobre. El Estado colombiano cuenta con varias herramientas jurídicas para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres, erradicar la violencia contra las mujeres, eliminar las condiciones que generan discriminación y obtener una adecuada y efectiva participación de las mujeres en los niveles decisorios¹⁹. La participación de las mujeres en cargos directivos en las instancias públicas sigue siendo minoritaria. La falta de voluntad política no ha permitido superar los obstáculos que impiden que las mujeres disfruten a plenitud sus derechos²⁰.

Desafortunadamente, la política del actual Gobierno, iniciado el 7 de agosto de 2002, no está dirigida a abordar las profundas raíces de la crisis social y de derechos humanos en Colombia, ni a tomar las medidas estructurales que se necesitan para superarla y no busca la protección y garantía de los derechos humanos. La política *seguridad democrática*, además de atentar contra la Constitución Política de Colombia, contraviene los más elementales principios reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En primer término, la política del actual Gobierno se olvida del principio según el cual, en un Estado social y democrático de derecho, son las autoridades las que están instituidas para proteger a las personas (art. 2 de la Constitución Política) y las personas no deben considerarse como un instrumento para proteger al Estado. La ciudadanía está siendo usada como un instrumento para ganar la guerra. Programas que viene desarrollando, como los de los soldados campesinos o las redes de informantes, conducen a nuevas formas de paramilitarismo y desconocen el principio de distinción entre combatientes y no combatientes. Este tipo de medidas invierte las cargas de responsabilidad en materia

¹⁴ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), *Encuesta continua de hogares*, octubre de 2002.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ El sector informal está integrado por las personas ocupadas por cuenta propia y por trabajadoras y trabajadores familiares no remunerados.

¹⁷ Fajardo Montaña Darío, *Op. cit.*, nota 12, pág. 149.

¹⁸ CEPAL, *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, septiembre de 2003, pág. 25.

¹⁹ Colombia es parte tanto de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, como de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer 1994 (Convención de Belem do Pará).

²⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 24 de febrero de 2003, doc. E/CN.4/2003/13, párr. 51.

de derechos humanos. El Presidente ha afirmado que “no cree” en el principio de distinción y que los miembros de la población civil son combatientes. Así lo dijo en la reunión que tuvo con las organizaciones no gubernamentales el 11 de junio de 2003. Estas afirmaciones demuestran la falta de voluntad política del Gobierno de acatar las normas y principios de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Adicionalmente, el Gobierno ha emprendido una contrarreforma a la Constitución Política de 1991, que pretende sustituir el Estado social y democrático de derecho por un *Estado comunitario*. Esta reforma elimina la distinción entre Estado y sociedad, especialmente en materia de seguridad, conduce a un fortalecimiento del presidencialismo y debilita la independencia entre las ramas del poder público y la oposición ciudadana.

La ciudadanía en los Estados democráticos debe tener la posibilidad de participar en los asuntos públicos por decisión propia, con ideas, creencias y opiniones propias, que pueden coincidir o no con las del Gobierno. Las personas en los Estados democráticos deben poder fiscalizar a sus gobernantes. Pretender movilizar a las ciudadanas y ciudadanos desde el poder, para defender las causas que el Gobierno ha definido como prioritarias y para defender al Estado mismo, es propio de Estados autoritarios.

Así mismo, desconociendo que no hay justicia ni seguridad sin democracia, el Gobierno recientemente ha presentado al Congreso un proyecto de ley que significará, de ser aprobado, impunidad para los graves crímenes contra los derechos humanos cometidos en Colombia, tanto por paramilitares, como por guerrilleros²¹. Estas, entre otras muchas razones, permiten afirmar que la política del actual Gobierno está basada en un desconocimiento total de elementales principios reconocidos en los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos y al derecho humanitario.

II. Desmantelamiento del Estado social y democrático de derecho

La política del Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez no busca cumplir con las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En lugar de cumplir dichas obligaciones, las políticas planteadas son regresivas y están dirigidas a aumentar la desigualdad y desmantelar la cláusula constitucional de Estado social y democrático de derecho.

Durante el primer año de Gobierno se ha demostrado la ausencia de una política en materia social que elimine la inequidad en el acceso a los bienes sociales²² y que erradique la discriminación. En lugar de diseñar y ejecutar políticas en este sentido el Gobierno ha impulsado cambios normativos que acrecientan la grave crisis social colombiana. Entre estas medidas se encuentran la modificación regresiva de la legislación laboral y pensional, el Plan Nacional de Desarrollo y la propuesta de reformas regresivas a la Constitución Política.

²¹ Proyecto de ley 087/03 (Senado), “por el cual se dictan normas en procura de la reincorporación de miembros de los grupos armados que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional”. Al respecto ver: Gustavo Gallón Giraldo, “La propuesta gubernamental de impunidad para crímenes de lesa humanidad: Justicia Simulada”, en: *Garantías en creciente ausencia. Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 1997-2003*, CCJ, Bogotá, 2003, pág. 131.

²² Varios organismos internacionales de protección de derechos humanos han recomendado al Estado colombiano tomar medidas en contra de la distribución inequitativa de la riqueza. Ver entre otras: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, examen de los informes 2º y 3º de Colombia*, ONU. A/50/38, párr. 613; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. 102, doc. 9 Rev. 1, capítulo III, D, párr. 1; Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, al 55 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos*, E/CN.4/1999/8, párr. 178, y Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, al 56 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos*, E/CN.4/2000/11, párr. 201.

Las políticas del Gobierno actual privilegian el cumplimiento de los acuerdos financieros con el Fondo Monetario Internacional sobre el diseño de políticas públicas desde la perspectiva de satisfacción de los derechos. En especial, las políticas no cumplen con la recomendación hecha a Colombia por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, referente a “tomar en cuenta las obligaciones a partir del Pacto en las negociaciones con las instituciones financieras internacionales, para asegurar que los derechos económicos, sociales y culturales no sean socavados, especialmente, aquellos de los grupos desaventajados y marginados, en todas las políticas estatales”²³.

A. Reformas al régimen laboral y pensional

En cumplimiento de los acuerdos contraídos con el Fondo Monetario Internacional²⁴, el Gobierno impulsó una reforma al régimen laboral en donde se disminuyeron ostensiblemente los recargos salariales al modificar la jornada laboral, reducir la tarifa de los recargos por trabajo nocturno, horas extras, dominicales y festivos. El resultado de esta reforma es el empobrecimiento progresivo de las trabajadoras y trabajadores de más bajos ingresos quienes, pese a continuar trabajando el mismo tiempo y durante las mismas horas, recibirán menores beneficios²⁵.

Asimismo, se modificó el régimen pensional para hacer más difícil obtener una pensión de jubilación para las trabajadoras y trabajadores afiliados al sistema. Por ejemplo, se aumentaron las cotizaciones en dos puntos (del 13,5% del salario base pasaron al 15,5%); se disminuyó el valor de las pensiones (de un porcentaje de 75% del salario promedio de los últimos diez años se disminuyó a una escala que va del 55% al 65% del salario promedio de los últimos veinte años de servicio); y se aumentó la edad de la jubilación (de 60 a 62 años para hombres y de 55 a 58 años para las mujeres)²⁶.

B. Plan Nacional de Desarrollo 2003–2006, “Hacia un Estado comunitario”

El Gobierno presentó a consideración del Congreso un Plan Nacional de Desarrollo denominado “Hacia un Estado comunitario”²⁷ que propone un desmantelamiento del Estado social de derecho, sobre todo en materia de salud, vivienda digna, educación y trabajo; no sólo porque sus políticas respecto del disfrute de estos derechos son insuficientes para cumplir los compromisos internacionales del Estado colombiano²⁸, sino, además, porque el Plan Nacional de Desarrollo plantea políticas regresivas en el cumplimiento de dichas obligaciones. Las políticas de cobertura y calidad en materia de derechos económicos, sociales y culturales parten de la oferta estatal y no de las necesidades reales de la población.

En primer lugar, el Plan Nacional de Desarrollo propone cuatro objetivos para alcanzar la meta de un Estado comunitario, dando mayor importancia (hasta el punto de que le dedica más de la tercera parte

²³ Naciones Unidas, nota 10, párr. 29.

²⁴ La reforma laboral, ley 789 de 2002, y la reforma al régimen pensional fueron presentadas por el Gobierno como condicionamientos del FMI para lograr un “Acuerdo StandBy (ASB)” para un período de 24 meses desde diciembre de 2002. Los puntos sobre reforma laboral y pensional se encuentran en los párrafos 16 y 24 de dicho acuerdo.

²⁵ Ley 789 de 2002.

²⁶ Ley 797 de 2002.

²⁷ Según el artículo 339 de la Constitución Política, el Plan de Nacional de Desarrollo incide en el disfrute de los derechos humanos, particularmente en los derechos económicos, sociales y culturales, sus lineamientos repercuten directamente en las demás políticas públicas que se ejecuten en el cuatrienio, e incide en las leyes anuales de presupuesto. El Plan Nacional de Desarrollo 2003–2006, “Hacia un estado Comunitario” fue aprobado por el Congreso de la República mediante ley 812 de 2003.

²⁸ Basta sólo un ejemplo para evidenciar esta situación. El Plan Nacional de Desarrollo no plantea una política seria de reforma agraria, pese a que ha sido una recomendación reiterada de varios organismos internacionales de protección de los derechos humanos, para combatir la pobreza y la distribución inequitativa de la riqueza en Colombia. La situación de la población campesina es alarmante. Aproximadamente ocho millones de habitantes rurales (el 69% de dicha población) están por debajo de la línea de pobreza, de los cuales más de cuatro millones están en condiciones de indigencia. La tierra está concentrada en pocas manos, al punto que aproximadamente el 2% de los propietarios poseen el 53% de la tierra. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), Op. cit., nota 10, párr. 8 y 29.

del documento) a brindar lo que el Gobierno denomina “seguridad democrática”. A partir de este objetivo, el Gobierno subordina los otros tres ejes, incluyendo la construcción de equidad social, la cual se subordina a la consolidación de esta seguridad democrática. Por ello, se considera que la propuesta de seguridad limita el desarrollo social y la eliminación de las inequidades.

En segundo lugar, el Plan Nacional de Desarrollo disminuye el gasto público de inversión social. Esta política atenta contra el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por el Estado colombiano, que lo obliga a “adoptar medidas hasta el máximo de recursos disponibles” para garantizar la plena efectividad de los derechos contenidos en dicho instrumento.

En tercer lugar, el Plan Nacional de Desarrollo no prevé medidas efectivas para erradicar la discriminación. El papel de protección respecto de las mujeres y las minorías étnicas que pueblan el país debe ser integrado en el Plan de Desarrollo como un compromiso transversal que afecte todas las políticas públicas y que pueda, de manera efectiva, erradicar la discriminación de la cual han sido objeto. La simple mención, desarticulada e incoherente, de la problemática de la discriminación contra las mujeres, las comunidades indígenas, afrocolombianas, rom y raizales es insuficiente en este propósito y no satisfacen los requerimientos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ni las recomendaciones que respecto de Colombia ha hecho el Comité de monitoreo de dicho tratado²⁹.

Específicamente en materia educativa el Plan Nacional de Desarrollo propone la denominada “revolución educativa”, en la cual se resaltan tres estrategias: la ampliación de la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior; el mejoramiento en la calidad en la enseñanza; y el mejoramiento en la eficiencia del sector educativo. La “revolución educativa” no parte del concepto de educación como derecho. Esta política, además de que, como se ilustrará más adelante, incumple las obligaciones contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales 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 incluye medidas para erradicar la discriminación en el sistema educativo. El Plan Nacional de Desarrollo no contiene las medidas necesarias para la modificación del sistema educativo actual que es excluyente y discriminatorio.

La política de la “revolución educativa” no busca cumplir con la obligación de inmediato cumplimiento de brindar educación primaria gratuita a todas las niñas y niños en edad escolar. En primer lugar, la proyección de creación de nuevos cupos es incierta y no corresponde a las necesidades de la población; y, en segundo lugar, el tema de la gratuidad de la educación no es abordado por el Plan.

De acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado colombiano tiene la obligación, de inmediato cumplimiento, de proveer educación primaria universal, gratuita y obligatoria. Sin embargo, en agosto de 2003 en la tercera reunión de ministros de Educación de América, se comprometió a garantizar para el 2010 el acceso universal a primaria de todas las niñas y niños de la región³⁰. La participación del Estado colombiano en cumbres como ésta debería servir para impulsar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos y no para pretender rebajar los estándares internacionales en la materia. Proponer el cumplimiento de la

²⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), Op. cit, nota 10, párr. 10, 22, 33 y 34.

³⁰ “Acabar el analfabetismo en el 2010, objetivo que arrojó cumbre de ministros de Educación de la OEA”, diario *El Tiempo*, sección educación, 16 de agosto de 2003, en www.eltiempo.com

obligación otros 10 años significa truncar el disfrute de este derecho básico a una generación de niñas y niños.

La política de ampliación de la cobertura en educación básica tiene tres problemas desde el punto de vista de la satisfacción del derecho a la educación para todas y todos. En primer lugar, la meta de creación de cupos no está acompañada de una política que garantice la gratuidad de la enseñanza básica primaria. En segundo lugar, el planteamiento del Plan no es claro en cuanto a sus metas de cobertura en cada uno de los ciclos educativos. Propone la creación de 1,5 millón de cupos, pero no distingue cuántos serán para la educación preescolar, cuántos para la educación básica primaria y cuántos para la media secundaria. En tercer lugar, la política de cobertura no parte del universo de demanda, sino de la oferta efectiva que pretende alcanzar el Gobierno, lo que va en contra del principio de universalidad de la educación.

Además, el Plan Nacional de Desarrollo condiciona la creación de 640.000 cupos (43%) de los ya insuficientes 1,500.000 cupos ofrecidos, a la consecución de los recursos provenientes de reformas que pretende adelantar, pero que no han sido aprobadas en consulta popular. Esto quiere decir que parte de la política de cobertura educacional se basa en una mera expectativa del Gobierno de que estas reformas sean aprobadas en el referendo consultivo que se realizó el 25 de octubre. Adicionalmente, las reformas propuestas son regresivas en muchos aspectos como se verá más adelante.

La obligación de inmediato cumplimiento de garantizar el acceso y permanencia de las niñas y niños a la educación primaria no pretende ser cumplida por el Plan Nacional de Desarrollo³¹. No se fija una meta en cuanto a la permanencia en el sistema educativo de la población en edad escolar. Problemas fundamentales que dificultan el acceso del derecho a la educación como la deserción, la entrada tardía a la escuela y la repitencia de cursos no son evaluados, ni enfrentados.

De otro lado, la política de la “revolución educativa” no hace referencia a ninguna acción estatal tendiente a eliminar la discriminación contra las minorías étnicas que habitan en el país. Las minorías étnicas tienen derecho a establecer y administrar sus propias escuelas, utilizar su idioma y practicar su religión. Sin embargo, esto no es tenido en cuenta por la política gubernamental.

C. Reforma constitucional a la acción de tutela y la Corte Constitucional

Una de las reformas más regresivas que plantea el actual Gobierno en materia de derechos económicos, sociales y culturales es la reforma constitucional a la acción de tutela³² y a las funciones de la Corte Constitucional³³. Mediante estas reformas se proscibiría el acceso a la acción de tutela para casos de afectación de derechos económicos, sociales y culturales, de los derechos colectivos y del ambiente, de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales que no estén contemplados en la Constitución (art. 93 de la Constitución), y de los derechos que, no estando reconocidos expresamente en la Constitución o en los convenios internacionales vigentes, son inherentes a la persona humana (art. 94 de la Constitución). De esta forma, la jurisprudencia ha reconocido el carácter de fundamental del derecho a la educación, pese a que no se encuentra consagrado en el capítulo de los derechos

³¹ Al respecto puede verse también la recomendación del Comité de los Derechos del Niño, doc. A/51/41, párr. 360; doc. CRC/15/Add. 30, párr. 20; y doc. CRC/C/38, párr. 96.

³² De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

³³ La Corte Constitucional tiene bajo su responsabilidad la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. Artículo 241 de la Constitución Política.

fundamentales de la Constitución³⁴. De prosperar esta propuesta de reforma constitucional se estaría introduciendo una medida regresiva en la realización de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

D. Propuesta de referendo

Otra propuesta de reforma constitucional que está dirigida al desmantelamiento de la cláusula de Estado social de derecho está contenida en el referendo consultivo que presentó el Gobierno ante el Congreso y que fue aprobado por éste mediante la ley 796 de 2002. El referendo está diseñado para reforzar las medidas fiscalistas centradas en la congelación del gasto público de inversión social, pretende modificar unilateralmente pensiones pactadas a través de convenios colectivos, aumentar el gasto de inversión en la guerra y congelar los salarios de las trabajadoras y trabajadores del Estado.

El punto 14 del referendo pretende congelar durante dos años los gastos de funcionamiento de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, incluidos los salarios y las pensiones superiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales. Se exceptúan de este congelamiento el sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios, los gastos destinados a la expansión de la seguridad democrática, diferentes de los correspondientes a salarios; el pago de nuevas pensiones y las nuevas cotizaciones a la seguridad social.

A través de esta reforma se busca modificar uno de los pilares del Estado social de derecho, según el cual los Estados deben diseñar políticas destinadas a dar prelación a la satisfacción de los derechos y el respeto del principio de dignidad humana. La aprobación de la reforma tendría varias consecuencias que limitarían considerablemente la vigencia del Estado social de derecho. En primer lugar, le reduciría la financiación a las universidades públicas que, en la actualidad, se encuentran al borde de la bancarrota³⁵. En segundo lugar, la congelación de salarios de las funcionarias y funcionarios estatales (en donde se incluyen las maestras y maestros) produciría un empobrecimiento general y conllevaría a un deterioro de la calidad y eficiencia de la administración pública. En tercer lugar, se vulneraría el ejercicio de la libertad sindical y se violaría uno de los principios fundamentales del derecho a la negociación colectiva al impedir que las trabajadoras y trabajadores del Estado puedan pactar con la administración sus condiciones de trabajo.

De otro lado, con el referendo se pretendió confundir a la población estipulando que el ahorro obtenido a través de esta reforma sería destinado a la educación. El ahorro se pretendía hacer a través de la supresión de las contralorías locales que son organismos de control encargados de vigilar la gestión fiscal y controlar los resultados de la administración. La aprobación del referendo hubiera conllevado a un aumento de los recursos en educación a través de un deterioro de la calidad de vida de gran parte de la población y un debilitamiento en la capacidad de control del Estado.

Vale recordar que de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado colombiano está obligado a mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos a través de medidas que sean deliberadas, concretas y orientadas hacia la plena efectividad de los derechos reconocidos. El Estado no puede adoptar políticas, medidas, o normas jurídicas que desmejoren el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, tal como lo pretenden las políticas del actual Gobierno.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia T-002 de 1992, M.P.: Alejandro Martínez Caballero. Una excelente sistematización de la jurisprudencia constitucional en materia de educación puede verse en: Defensoría del Pueblo, *El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*, Bogotá, Imprenta Nacional, Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos, Serie DESC, 2003.

³⁵ "UN votará no al punto 14 de la consulta", diario *El Tiempo*, sección política, 26 de septiembre de 2003, en www.eltiempo.com

Capítulo 2

Obligación de asequibilidad de la educación

La obligación de asequibilidad se refiere a la satisfacción de la demanda educativa mediante la oferta pública y la protección de la oferta privada. La primera obligación del Estado es asegurar que existan escuelas primarias a disposición de todas las niñas y niños, lo cual requiere una inversión pública en educación. Se requiere de un sistema educativo público que garantice la planta de docentes mínima para atender las necesidades del servicio y las escuelas suficientes en el ámbito nacional para los niveles de enseñanza básica. La obligación del Estado de asegurar la disponibilidad de instrucción académica es fundamental para garantizar el derecho individual a la educación. El hecho de que un Estado no garantice instrucción disponible constituye una manifiesta violación del derecho a la educación³⁶.

La asequibilidad también implica la libertad de los particulares para fundar establecimientos educativos, la prohibición de cierre arbitrario de centros de educación por parte del Estado, la necesidad de que las escuelas primarias estén al alcance de las comunidades rurales dispersas, la obligación de ofrecer en las escuelas primarias un número de cupos equivalente al número de niñas y niños en edad de recibir enseñanza primaria y la inversión en la infraestructura de la educación, entre otras³⁷. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que el Estado debe garantizar que existan instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades educativas. Las condiciones para que estas instituciones y programas funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, que se cuente con docentes calificados con salarios competitivos³⁸.

En el presente capítulo se hace una presentación del grado de cumplimiento del Estado colombiano en relación con los componentes de la obligación de asequibilidad. En primer lugar, se evalúa el gasto público en educación. En seguida, se hace una reseña del impacto de la ley 715 de 2001 en el cierre y fusión de instituciones educativas y los problemas de acceso a la educación que ha generado. Finalmente, se presenta un panorama general de las condiciones del personal docente, en donde se concluye que durante los últimos años han desmejorado de forma ostensible las condiciones del ejercicio docente en Colombia.

I. Gasto público en educación

El gasto público en educación como porcentaje del PIB creció de forma constante entre 1994 y 1996: del 3,09% en 1994 alcanzó el 5,03% en 1996³⁹. Entre 1996 y 1999 el porcentaje del PIB destinado a satisfacer el derecho a la educación decreció significativamente: del 5,03% en 1996 pasó al 2,74% en 1999⁴⁰. Según un informe del Ministerio de Educación Nacional, en 2000⁴¹ el presupuesto en educación se redujo en un 14,1%, como consecuencia de las políticas gubernamentales de restricción del gasto público. Esa reducción afectó la expansión y el mejoramiento de la educación⁴².

³⁶ Comisión de Derechos Humanos, *Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación*, Sra. Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33, E/CN.4/1999/49, párr. 51.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general 13*, párr. 6 (a).

³⁹ Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Gasto de las administraciones públicas en educación como porcentaje del PIB nacional*, en www.dnp.gov.co

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ No se cuenta con información actualizada sobre el gasto público en educación como porcentaje del PIB a partir del año de 1999.

⁴² República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional, *Programa educación para todos: evaluación del año 2000*, Bogotá, septiembre de 1999, en www.UNESCO.org/colombia/countrioreport

En Colombia la financiación estatal de la educación básica se hace principalmente con recursos nacionales. Hasta el año 2001, la financiación de la educación se realizaba mediante el sistema del “situado fiscal”⁴³ y las “transferencias”. Durante el primer semestre de 2001 el Congreso aprobó el proyecto de reforma constitucional 001 de 2001 al régimen de situado fiscal y transferencias de recursos de la nación a las entidades territoriales⁴⁴. La reforma modificó los criterios de asignación y distribución de tales recursos y redujo los montos de los mismos. Teniendo en cuenta que los dineros del situado fiscal y las transferencias estaban destinados, según el mandato constitucional, a atender, entre otros los gastos de educación y salud, la reforma tiene consecuencias negativas sobre el disfrute de tales derechos⁴⁵. 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, ratificado por el Estado colombiano, y que lo obliga a “adoptar medidas hasta el máximo de recursos disponibles” para garantizar la plena efectividad de los derechos contenidos en dicho instrumento, y que han sido otras las prioridades de los gobiernos nacionales⁴⁶.

Además, se evidencia una regresividad en el gasto dedicado a la educación. De acuerdo con el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional, entre 1992 y 2000 la distribución del subsidio educativo se hizo más desigual. Mientras en 1992 el 33,9% de los subsidios los recibía el quintil más rico, en 2000 la participación ascendió a 49,3%⁴⁷. Este reparto regresivo de los subsidios aumenta gravemente la inequidad.

La disminución y falta de equidad en la asignación de recursos para la educación ha conllevado, según cálculos de la Contraloría General de la República, a que los fondos públicos destinados para la educación sean insuficientes. Esta entidad estima que, para garantizar el derecho a la educación de la población que hoy está excluida, se requiere incrementar el gasto público actual en un punto porcentual del producto interno bruto por año, entre las vigencias 2003 a 2010⁴⁸.

Esta falta de recursos públicos destinados a la educación ha obligado a que sean las familias las encargadas de cubrir los costos educativos. El gasto privado en educación es prácticamente igual al del Estado. El 60% de este gasto está constituido por pago de oferta de educación privada, y el resto, por pagos complementarios, como son textos, uniformes, transporte y materiales⁴⁹.

En conclusión, el gasto público destinado a la educación es insuficiente y se ha reducido en los últimos años. Con ello el Estado colombiano incumple la obligación de destinar el máximo de recursos disponibles para garantizar de forma progresiva el derecho a la educación. Además, con esta reducción de recursos se ha obligado a las familias a cubrir en forma desproporcionada los gastos relativos al costo educativo, incumpliendo la obligación de gratuidad de la educación básica.

⁴³ El situado fiscal era un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, que debía ser cedido a los departamentos y que estaba destinado a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud en los niveles señalados por ley, “con especial atención a los niños”.

⁴⁴ En el anexo 1 se hace una presentación detallada de la reforma constitucional.

⁴⁵ Ver Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), *Panorama de los derechos humanos y del derecho humanitario en Colombia - Informe de avance sobre 1999*, Bogotá, CCJ, marzo de 2000, pág. 84.

⁴⁶ Una muestra clara de que el Estado no destina el máximo de recursos posibles es que en 2001 y 2002 se intensificó el crecimiento del gasto de defensa, orden y seguridad, mientras que durante el mismo período se disminuyó el gasto de inversión social. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), “Bienestar y macroeconomía”, Coordinador académico Ricardo Bonilla González, en: Contraloría General de la República, *Economía Colombiana*, Bogotá, Edición 296, mayo/junio de 2003, pág. 12.

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ Contraloría General de la Nación, *Colombia entre la exclusión y el desarrollo, Propuestas para la transición al Estado social de derecho*, Bogotá, Luis Jorge Garay (editor), julio de 2002, pág. 114.

⁴⁹ Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Plan Nacional de Desarrollo Cambio para construir la paz 1998-2002*, Bogotá, DNP, 1999, pág. 216.

II. La contrarreforma educativa

Mediante el acto legislativo 01 de 2001 se produjo una reducción de la inversión social, afectando especialmente la educación pública. Se impuso la política de subsidio a la demanda, pasando de la financiación del servicio educativo a la financiación por costo *per cápita* de alumnas y alumnos atendidos. Con ocasión de esta reforma se han adoptado medidas legislativas y administrativas que han tenido gran impacto en la garantía del derecho a la educación y han afectado principalmente el cumplimiento de la obligación de asequibilidad.

La reforma pretende reorganizar y redistribuir las competencias y obligaciones para supuestamente optimizar la capacidad instalada y suplir las necesidades que se generaron tras la reducción de recursos destinados a la educación. Las medidas adoptadas para ejecutar la reorganización han sido la fusión, integración y asociación de instituciones⁵⁰, el traslado de las maestras y maestros a sitios en donde se liberen plazas docentes y el aumento del número de estudiantes por docente.

La obligación de asequibilidad no se cumple solamente con la creación de cupos escolares. Estos deben además ser accesibles, adecuados y de calidad. La obligación de asequibilidad tiene dos componentes diferentes: uno que obliga al Estado a permitir el establecimiento de escuelas y universidades y otro que obliga al Estado a garantizar la educación gratuita, obligatoria y asequible para todas las niñas y niños en edad escolar. Esta última dimensión no es cumplida por el proceso de reorganización. A pesar de que la reforma busca una racionalización de los recursos destinados a la educación, su aplicación ha demostrado que, sin recursos adicionales, esta “racionalización” impide el cumplimiento de la obligación estatal de asequibilidad. A través de esta reorganización, se han visto seriamente afectadas las condiciones laborales del cuerpo docente, han sido modificadas la disponibilidad geográfica y la calidad de los cupos y se han aumentado los gastos que las familias destinan para la educación.

El Ministerio de Educación Nacional estima que en el 2001 se prestaban 52.445 jornadas en los establecimientos oficiales, con la integración se redujeron a 31.920 en 2003⁵¹. Esta supuesta optimización se ha hecho en contra de la calidad de la educación, haciendo niñas y niños y desmejorando las condiciones del personal docente.

El proceso de reorganización se basa en el aumento del promedio de alumnos en cada curso, lo cual conlleva a dos problemas: el hacinamiento de las niñas y niños y la despersonalización de la educación. Es así como se estima que el número de alumnas y alumnos por docente se incrementó de 23 a 26 alumnos entre 1999 y 2002⁵². Para octubre de 2003, el Ministerio de Educación Nacional estimaba que en el sector oficial el número promedio de alumnas y alumnos por docente era de 29 en primaria y 22

⁵⁰ Uno de los mayores problemas para el diagnóstico de las implicaciones del proceso de reorganización del sector educativo es la falta de definición oficial de términos como fusión, concentración, asociación e integración de instituciones. La Secretaría de educación entiende por “fusión” de instituciones la adhesión de una institución educativa a otra, desapareciendo una de ellas. Dicha adhesión implica la unidad de todas las funciones y actividades de las instituciones fusionadas, lo cual incluye la integración del plan de estudios, de sus órganos de gobierno escolar, inventarios, proyecto educativo institucional y planta docente. Por “integración”, en cambio, se entiende el procedimiento por el cual se unen dos instituciones sin que desaparezca ninguna de las dos bajo una sola administración. Por su parte, el término “asociación” se refiere a la realización de acuerdos puntuales entre dos instituciones para el cumplimiento del proyecto educativo institucional, sin integrar asuntos distintos a lo establecido por los acuerdos. Por ejemplo, dos colegios pueden pactar que las alumnas y alumnos de uno de ellos usen los laboratorios del otro, sin que esto implique la integración de la planta docente o de los órganos de gobierno escolar. Conversación telefónica, 10 de noviembre de 2003, entre la Comisión Colombiana de Juristas y John Jairo Mendieta, funcionario de la Secretaría de Educación de Bogotá.

⁵¹ Ministerio de Educación, oficio MEN 2003ER9947, firmado por Daniel Rivera Bonell, Oficina Asesora de Planeación y Finanzas, 30 de octubre de 2003.

⁵² Alberto Yepes, “La deuda externa y el derecho a la educación en Colombia”, en: *En deuda con los derechos. El impacto de la deuda externa en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y cultu rales*, Bogotá, Asociación de Trabajo Interdisciplinario (Ati), 2003, pág. 75.

en secundaria y media, mientras que en el privado era de 20 alumnos en primaria y 16 en secundaria y media⁵³.

Las niñas y niños del colegio María Doraliza López en Riohacha (Guajira) hasta el año 2002 asistían a clases en dos jornadas académicas. En el año 2003 la Gobernación del departamento decidió prestar el servicio educativo en una sola jornada. Esta medida duplicó el número de estudiantes atendidos al mismo tiempo. Sin embargo, las autoridades educativas no proporcionaron los recursos para atender esta demanda. Por este hecho, las niñas y niños de la escuela recibían clase en el piso. Según comenta una profesora de la institución, las maestras y maestros se veían obligados todos los días a realizar diferentes actividades para evitar el agotamiento de las niñas y niños por recibir las clases en el suelo. Así, las clases se dictaban un día en el suelo, otro día caminando en el patio del colegio, otro día en el salón. Con esta movilidad las alumnas y alumnos perdían concentración en sus clases y las maestras y maestros no contaban con las herramientas pedagógicas para enseñar de manera adecuada los temas de clase⁵⁴.

Los cursos se integran ahora con grupos más numerosos, los cuales tienen que tomar las clases en aulas que han sido construidas para grupos más pequeños. Este hecho ocasiona el hacinamiento de las niñas y niños. Esto afecta directamente la calidad de la educación que se imparte. Además, la educación se despersonaliza pues con grupos más grandes se dificulta la labor docente de hacer seguimiento de la asimilación de los programas impartidos a todas las niñas y niños.

Con la concentración de instituciones, las fusiones de cursos y el traslado de plazas docentes que han adelantado las administraciones territoriales se ha afectado el proceso educativo. A finales de marzo del presente año, dos meses después de la fecha programada para el inicio del año académico, en varios departamentos no se iniciaron las clases por falta de docentes. En sólo el departamento del Cesar, 2.300 niñas y niños no pudieron empezar a tiempo sus clases⁵⁵. Similar situación se presentó en el departamento del Tolima⁵⁶. Asimismo, para finales de febrero se estimaba que al menos 30.000 estudiantes no habían podido iniciar su año escolar en el departamento de Santander⁵⁷.

El proceso de reorganización de instituciones educativas ha afectado especialmente la accesibilidad en zonas rurales, pues los cupos disponibles se encuentran geográficamente muy alejados de las niñas y niños. Incluso se han presentado casos en donde se han integrado escuelas separadas por ríos o grandes distancias impidiendo el acceso de directivas, maestras, maestros y estudiantes a las instalaciones educativas⁵⁸.

En la región del Medio San Juan, departamento del Chocó, en los asentamientos de Puerto Murillo, Santa María de la Loma y Fujiadó, a pesar de contar con un docente por corregimiento y un número considerable de niñas y niños en edad escolar, no tenían instalaciones educativas. Por esta razón, las niñas y niños recibían clases en improvisadas construcciones sin techo y encerradas con hojas de palma. El departamento decidió trasladar estas plazas docentes a la cabecera municipal de Noanamá al

⁵³ Conversación telefónica, 10 de noviembre de 2003, entre la Comisión Colombiana de Juristas y John Jairo Mendieta, funcionario de la Secretaría de Educación de Bogotá.

⁵⁴ "Colegio María Doraliza López de Riohacha tiene a 800 niños recibiendo clases en el piso", diario *El Tiempo*, sección Educación, 27 de febrero de 2003, en www.eltiempo.com

⁵⁵ "Por falta de maestros hay 2.300 niños sin educación en zona rural de Valledupar", diario *El Tiempo*, sección Educación, 26 de marzo de 2003, en www.eltiempo.com

⁵⁶ "Ley 715 ocasiona caos educativo en el Tolima, pues se prefiere la cantidad y no la calidad", diario *El Tiempo*, sección Educación, 5 de mayo de 2003, en www.eltiempo.com

⁵⁷ "Por lo menos 30.000 estudiantes no han comenzado el año escolar en Santander", diario *El Tiempo*, sección Educación, 26 de febrero de 2003, en www.eltiempo.com

⁵⁸ "Colegios, juntos y revueltos", diario *El Tiempo*, sección Educación, 29 de agosto de 2003, en www.eltiempo.com

centro educativo Cacique. Las distancias que las niñas y niños deben recorrer para llegar a la escuela se aumentaron considerablemente. Las niñas y niños del Puerto Murillo deben viajar 20 minutos en canoa de ida y 20 de vuelta (40 minutos); las niñas y niños de Santa María de la Loma deben viajar dos horas de ida y dos de vuelta (4 horas) y las niñas y niños de Fujiadó deben navegar durante tres horas de ida y tres de vuelta (6 horas).

El caso más dramático es el de las niñas y niños del resguardo indígena ubicado en Unión. Por inexistencia de instalaciones escolares tienen que tomar sus clases en el centro educativo Cacique. Estas niñas y niños deben navegar en canoas durante cinco horas para llegar a la escuela y cinco de vuelta (10 horas) para regresar a sus hogares. Por esta razón, las niñas y niños prefieren salir el lunes de su resguardo y regresar a sus casas el viernes en la noche, viéndose obligados a vivir lejos de sus familias y de su comunidad⁵⁹.

Las condiciones de navegación ponen en alto riesgo a las niñas y niños, especialmente a los más pequeños. Las canoas en las que se transportan no tienen las condiciones de seguridad adecuadas y son los niños más grandes quienes se encargan de guiarlas a través del río San Juan, en la mayoría de los casos, sin supervisión de personas adultas y sin ninguna norma de seguridad. En días de lluvia, que son muy frecuentes, el río crece haciendo más peligroso el viaje, lo que hace que las niñas y niños no se atrevan a ir a la escuela. Además, la rivera del río San Juan es patrullada constantemente por miembros de la guerrilla de las Farc y por miembros de las Auc. Muchas madres y padres de familia no cumplen su obligación de enviar a sus hijas e hijos a la escuela por temor a que sean reclutados forzosamente o a que sean víctimas de sus enfrentamientos.

Además de estos graves problemas, el proceso de reorganización ha encarecido los costos de la canasta básica educativa. Los cupos disponibles en lugar de propender por la gratuidad de la educación obligan a las madres y padres de familia a asumir mayores costos por la educación de sus hijas y sus hijos.

Una niña de 6 años de la ciudad de Cartagena (Bolívar) estudiaba en el colegio Gabriel García Márquez, ubicado en un barrio habitado en su mayoría por personas desplazadas. Su colegio fue fusionado con las instituciones Magdalena, Fredonia y Fe y Alegría. El nuevo plantel se llama Instituto Fe y Alegría Las Américas. Ante esta situación su mamá, una empleada doméstica, no tuvo este año con qué pagar el uniforme, las fotos, el certificado médico y la matrícula que le pedían en la nueva institución.

La niña dejó su colegio y se pasó a la escuela comunitaria San José de los Campanos. En el nuevo colegio no paga nada, la dejan ir con el uniforme que pueda y no le piden ningún tipo de papel, porque es una escuela creada por gente del barrio que trabaja de manera voluntaria⁶⁰.

A pesar de que la niña no interrumpió en ese momento su educación, su posibilidad de permanecer en el sistema educativo es ínfima, pues depende de la capacidad de una comunidad en condiciones especiales de vulnerabilidad, de proporcionarle educación de calidad en la medida en que avance en la obtención de logros educativos. El Estado en este caso trasladó a la comunidad su obligación de garantizar una educación accesible y permanente.

Al mismo tiempo, el proceso de reorganización ha reducido la participación de los diferentes estamentos que conforman el proceso educativo. Además, ha provocado un retroceso en los procesos de autonomía y pertinencia escolares.

⁵⁹ Testimonio de la comunidad chochoana participante del taller regional sobre el derecho a la educación, realizado por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo en la ciudad de Quibdó, el 13 de septiembre de 2003.

⁶⁰ "Colegios, juntos y revueltos", diario *El Tiempo*, sección Educación, 29 de agosto de 2003.

La comunidad educativa de la escuela primaria Las Rositas, ubicada en el municipio de Girón (Santander), durante varios años se organizó y construyó colectivamente un proyecto escolar. Diseñó un proyecto educativo institucional, una bandera distintiva, un uniforme y conformó un gobierno escolar con representantes de estudiantes, padres de familia, docentes y directivas.

En el año 2002 el gobierno departamental⁶¹ decidió fusionar las Escuelas Las Rositas y El Poblado, para su concentración en el colegio ambiental El Poblado, hoy llamado colegio Nieves Cortés Picón. Este colegio funciona en la sede de un colegio privado que arrendó a la administración sus instalaciones para que, en la jornada de la tarde, funcione una jornada del colegio público. Las instalaciones de la escuela Las Rositas y el Poblado son ahora sedes anexas al colegio principal.

Las niñas, niños, padres y madres de familia, docentes y directivas de la escuela Las Rositas sienten que les fue arrebatada su escuela y que se les impuso otra: una institución en la que no participan y no sienten suya. En las instancias de participación del gobierno escolar perdieron su representatividad. La niña de quinto grado que representaba a los estudiantes ante el consejo directivo de la escuela, ya no participa del gobierno estudiantil. Igual representatividad perdieron los padres de familia y los docentes. El proyecto educativo que diseñaron ya no se ejecuta, pues ahora siguen el que diseñó el colegio al que pertenecen. El cambio de institución les significó, además, un cambio de uniforme y de los elementos que generaban sentimientos de pertinencia a la comunidad escolar: “Hasta perdimos nuestra bandera. Mucha gente cree que una bandera no significa nada, pero nos quitaron la bandera que hicimos y que nos identificaba como escuela”.

Las madres y padres de familia, las maestras y maestros, en apoyo de la junta de acción comunal, se declararon en desobediencia civil e interpusieron una acción popular ante el Tribunal Administrativo de Santander. Hasta octubre de 2003 esperaban un fallo judicial⁶².

El proceso de reorganización demuestra ser, además, discriminatorio. La ley establece que las fusiones o asociaciones de instituciones educativas deben estar orientadas como mínimo a ofrecer educación entre grado cero y noveno (educación básica). Sin embargo, en el caso de comunidades indígenas el Ministerio de Educación Nacional, a través de una directiva ministerial, ha reducido ese estándar convirtiéndose en un acto discriminatorio que afecta a las comunidades indígenas. Según la directiva ministerial, “cuando no sea posible garantizar la prestación del servicio educativo para la totalidad de dichos grados, se permitirá proceder a la fusión, siempre y cuando la institución fusionada elabore un cronograma de trabajo que en el medio plazo permita el cumplimiento del ciclo completo”⁶³. El proceso de reorganización no garantiza, entonces, a las comunidades indígenas que el Estado dispondrá de manera efectiva los cupos necesarios para adelantar el ciclo obligatorio de educación.

Es así como a partir de la disminución del gasto público en educación se inició un proceso de reorganización del sector educativo, en donde se da prioridad al ahorro en costos económicos, pero con un alto costo para el disfrute del derecho a la educación y, por consiguiente, al nivel educativo de la población colombiana. La creación de nuevos cupos sin una asignación adicional de recursos produce supuestos avances en el cumplimiento de la obligación de asequibilidad. Sin embargo, esos avances son inanes si se tiene en cuenta que los cupos creados no garantizan el derecho a la educación de las niñas y niños. Al respecto, la Relatora Especial para el derecho a la educación, refiriéndose al caso inglés, anotó que “si bien en Inglaterra se dispone –hablando en términos estadísticos– de escuelas, esto no

⁶¹ Resolución 9926 de 2002.

⁶² Testimonio de un maestro de la escuela Las Rositas en el taller regional sobre el derecho a la educación en el departamento de Santander, rea lizado por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo en la ciudad de Bucaramanga el 25 de septiembre de 2003.

⁶³ Ministerio de Educación Nacional, *Directiva ministerial n.º 08, Asunto: proceso de reorganización de entidades territoriales que atienden población indígena*, suscrita por Cecilia María Vélez, ministra de Educación Nacional, 25 de abril de 2003.

basta para no ser necesario estudiar las dimensiones de derechos humanos de la disponibilidad. Existen grandes diferencias entre las instituciones comprendidas con el nombre 'escuela', que se expresa en las referencias populares a escuelas 'buenas' y 'malas', que ofrecen una enseñanza de calidad muy elevada o bien inaceptablemente baja⁶⁴.

La creación de cupos escolares debe hacerse buscando el cumplimiento de las obligaciones estatales frente al derecho a la educación de la población. Estas obligaciones no han sido perseguidas en la aplicación de la ley 715 de 2001. La concentración de instituciones y la liberación de plazas docentes se han realizado en detrimento directo de la calidad de la educación que se imparte y ha perturbado la prestación del servicio educativo. Al respecto el Estado colombiano no sólo incumple el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sino que además no atiende la observación general del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la obligación del Estado de ofrecer instituciones de enseñanza adecuadas y en cantidad suficiente⁶⁵. Sin contar con que las acciones desarrolladas por el Estado han sido insuficientes para garantizar la universalidad de la educación obligatoria.

III. Cuerpo docente

Las maestras y maestros son agentes fundamentales en el desarrollo del proceso educativo. Según la Relatora de Naciones Unidas para el derecho a la educación, la instrucción puede llevarse a cabo sin escuela, sin agua, sin pupitres, sin libros, sin pizarras, sin papel y sin lápices, pero la maestra o el maestro son absolutamente indispensables: "si no hay profesor no hay instrucción"⁶⁶. A pesar del papel fundamental que las maestras y maestros juegan en el mejoramiento de la calidad de la educación, en muchos países las personas dedicadas a la enseñanza no son vistas como agentes indispensables para la instrucción, sino que se perciben como enemigos de su propia profesión.

La situación de irrespeto por los derechos de las maestras y maestros ha sido una constante en Colombia. Ejemplo de ello son los habituales retrasos en el pago de sus salarios y prestaciones sociales. En muchas zonas del país, las comunidades se han acostumbrado a que los años escolares se inicien meses después del calendario escolar por la negativa de los docentes a dictar las clases hasta recibir parte de sus salarios atrasados⁶⁷. Este y otros atropellos contra los derechos del cuerpo docente hace que la profesión sea poco atractiva y respetada.

En Colombia la labor docente no ha resultado enaltecida, no se le ha dado la importancia que se merece, ni ha sido reconocida su inmensa importancia. Así, resulta habitual que quienes formulan las políticas públicas no tengan en cuenta lo crucial de la labor docente para avanzar en la calidad de la educación que se imparte en todos los rincones de nuestro país. Por esta razón, el desmejoramiento de las condiciones laborales de los docentes ha sido uno de los puntos neurálgicos del paquete de reformas aplicadas en la educación. Los docentes no son considerados como actores fundamentales del proceso educativo, sino como una carga presupuestal para los proyectos de ajuste del Estado.

Especialmente en los últimos años las condiciones laborales y la calidad de vida del cuerpo docente en Colombia han sufrido un franco deterioro en virtud de las regulaciones de sus condiciones de trabajo y

⁶⁴ Comisión de Derechos Humanos, *Informe presentado por la Relatora Especial sobre el derecho a la educación*, Sra. Katarina Tomasevski, Adición, Misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Inglaterra), 18 a 22 de octubre de 1999, doc. E/CN.4/2000/6/Add.2, párr. 40.

⁶⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general 13*, párr. (a).

⁶⁶ Comisión de Derechos Humanos, *Informe preliminar presentado por la Relatora Especial sobre el derecho a la educación*, Sra. Katarina Tomasevski, E/CN.4/2000/6, párr. 42.

⁶⁷ Véase Comisión Colombiana de juristas (CCJ), *Panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia, Informe de avance: abril a septiembre de 2000*, Bogotá, CCJ, 2001, pág. 66 a 68.

las recientes transformaciones de las condiciones de la enseñanza. Estas transformaciones han sido introducidas en el marco de las modificaciones realizadas por el ya citado acto legislativo 01 de 2001 y la ley 715 que lo reglamentó⁶⁸. En desarrollo de esta normatividad se han expedido una serie de decretos reglamentarios que han tenido como efecto el desmejoramiento de las condiciones de trabajo de las maestras y maestros así como algunas disposiciones que han vulnerado la autonomía curricular.

A. Criterios para su incorporación

La profesión docente en Colombia fue regulada a partir de 1979 con la expedición del estatuto docente⁶⁹. Con este estatuto se reconoció la profesión docente y se estableció un sistema de nombramiento de maestras y maestros por concursos públicos de méritos, y una carrera de ascensos a través de un sistema de escalafones basado en los años de servicio, experiencias y producción literaria. Gracias al cual las maestras y maestros ascendían a través de estudios, experiencia o producción docente. Uno de los principales objetivos del estatuto docente fue impedir que personas sin adecuada formación fueran docentes, creando condiciones de incorporación y ascensos por méritos pedagógicos.

El estatuto docente de 1979 fue sustancialmente modificado por el estatuto de profesionalización docente expedido en el año 2002⁷⁰. Esta norma establece que, para ingresar al servicio educativo estatal, se requiere poseer título de licenciado o profesional expedido por una institución de educación superior debidamente reconocida por el Estado o título de normalista superior y, en ambos casos, superar el concurso de méritos que se cite para tal fin, debiendo ejercer la docencia en el nivel educativo y en el área de conocimiento de su formación. Quienes posean título de normalista superior expedido por una escuela normal superior reestructurada, expresamente autorizada por el Ministerio de Educación Nacional, podrán ejercer la docencia en educación primaria o en educación preescolar⁷¹. No obstante los anteriores requisitos, el Gobierno Nacional tiene la facultad de determinar los casos en que, “por tratarse de zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnicas o deficitarias”, se podrá vincular de manera provisional al servicio educativo personas sin los títulos académicos mínimos señalados en el decreto, pero que no tendrán el derecho a inscribirse en el escalafón docente.

Este decreto es regresivo, pues permite la incorporación al cuerpo docente de personas que tengan cualquier título universitario y un simple “programa de pedagogía”. Esta medida afecta la calidad de la educación: la formación pedagógica a través de diplomados o cursos de especialización reemplaza la formación específica que se recibe en los centros y programas universitarios de formación de docentes⁷².

Otro grave problema generado por el estatuto de profesionalización docente que afecta la calidad de la educación es la contratación provisional de maestras y maestros a través de órdenes de prestación de servicios. Esta medida es parte de una política general de deslaboralización de la función pública consistente en celebrar contratos administrativos de prestación de servicios, en los cuales se desconoce el vínculo laboral a quienes desarrollan actividades propias de la administración pública. Esta modalidad se ha generalizado en el caso de maestras y maestros, a pesar de estar expresamente

⁶⁸ Ceid-Fecode, *Algunas consideraciones sobre el acto legislativo 01 y la ley 715*, en www.fecode.edu.co/ceid/documentos/Consecuencias_715.htm

⁶⁹ El Estatuto docente fue expedido en virtud del decreto ley 2277 de 1979.

⁷⁰ Estatuto de profesionalización docente o decreto 1278 de 2002.

⁷¹ Artículo 7 del decreto 1278 de 2002.

⁷² La duración promedio de un diplomado en pedagogía oscila entre 120 y 135 horas. Algunos de los cursos que se ofrecen actualmente son: La Universidad Antonio Nariño ofrece dentro de sus programas un “Diplomado en Pedagogía para el desarrollo de la Creatividad”, el cual tiene una duración de 130 horas. El “Centro de Educación Permanente” ofrece un “Diplomado en Docencia Universitaria” con una duración de 120 horas. Por su parte la Universidad Libre ofrece un programa de “Diplomado en Investigación en Docencia y Pedagogía” el cual tiene una duración de 135 horas.

prohibido por el código sustantivo del trabajo la celebración de este tipo de contratos cuando se trate de atender servicios que correspondan a actividades permanentes de la administración.

A través de órdenes de prestación de servicios son usualmente contratados, para zonas rurales, personas que no tienen la suficiente idoneidad para ejercer la profesión docente. Este hecho afecta la calidad de la educación de las niñas y niños más pobres, profundizando la discriminación entre las personas que habitan en zonas rurales respecto de las que habitan en las zonas urbanas.

B. Derechos laborales

Las normas que reglamentan la ley 715 también desmejoran la situación de los derechos laborales de los docentes⁷³. En especial, los docentes se ven afectados en cuestiones como la jornada laboral, estabilidad en el empleo y condiciones salariales, lo que hace que la profesión docente sea poco atractiva, inestable y mal remunerada. Esta normatividad no tiene en cuenta que las condiciones laborales de los docentes tienen consecuencias directas sobre la calidad de la educación

Así, se han efectuado modificaciones regresivas en la duración de la jornada de trabajo, la flexibilidad de la jornada y en el período de vacaciones⁷⁴. En cuanto a las vacaciones, el decreto recorta su duración en tres semanas. En segundo lugar, establece un régimen laboral que pasa de cinco a ocho horas diarias. Esta medida incrementa el trabajo en 600 horas anuales: las horas cátedra pasan de 45 a 60 minutos. En tercer término, el decreto elimina la flexibilidad del calendario y de la jornada escolar. Esta flexibilidad había sido establecida por la ley general de educación para garantizar la inclusión de elementos de interés pedagógico y social en la educación⁷⁵.

Como consecuencia de estas modificaciones, se incrementó la carga de trabajo docente de preescolar y primaria en aproximadamente 33,3%, y en secundaria se aumentó en un 46,6%⁷⁶. A esta sobrecarga se suma el incremento de estudiantes por docente. Estas dos medidas afectan la calidad de la educación porque los docentes ya no tienen tiempo para atender a cada estudiante, preparar clases y atender a las madres y padres de familia.

A su vez, el decreto 3020 de 2002, mediante el cual se establecen los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal, contiene disposiciones lesivas para las condiciones de trabajo de las maestras y maestros. En primer lugar, ha generado una serie de traslados de personal docente y administrativo que ha producido un drástico aumento en la movilidad laboral⁷⁷. En segundo lugar, se establece la política de conversión de cargos mediante la cual se puede cambiar un cargo por otro o unir dos o más cargos vacantes para dar origen a uno nuevo de igual, menor o superior categoría, supeditado a la disponibilidad presupuestal.

⁷³ A través de un conjunto de decretos reglamentarios se ha regulado la ley 715. Entre estos decretos se cuentan el decreto 1850 de 2002, por el cual se reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal, administrados por los departamentos, distritos y municipios certificados, y se dictan otras disposiciones; decreto 3020 de 2002, por el cual se establecen los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones; y el decreto 2582 de 2003, por el cual se establecen reglas y mecanismos generales para la evaluación del desempeño de los docentes y directivos docentes que laboran en los establecimientos educativos estatales.

⁷⁴ Decreto 1850 de 2002, por el cual se reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal, administrados por los departamentos, distritos y municipios certificados, y se dictan otras disposiciones.

⁷⁵ Ceid-Fecode, *Elementos de análisis sobre la jornada académica y laboral, a propósito de los decretos 1850 y 3020*, Bogotá, mimeo, en www.fecode.edu.co.

⁷⁶ Cálculos realizados por el Centro de Investigaciones Docentes de Fecode. *Ibidem*.

⁷⁷ A través de este programa el Ministerio de Educación Nacional a finales de 2001 había realizado más de 26.000 traslados de docentes y plazas docentes. En el 2000, según cifras del Dane, había 292.000 maestras y maestros oficiales. Esto quiere decir que el 9% del personal docente fue reubicado. Controlaría General de la Nación, Op. cit., nota 8, pág. 75.

Como consecuencia de la aplicación de esta normatividad, las maestras y maestros se cuentan como parte de la “infraestructura educativa” deshumanizando la profesión docente. Antes de ser vistos como personas y como agentes fundamentales en el proceso educativo, son vistos como simples plazas docentes. Pese a que el proceso de reestructuración persigue una racionalización de la prestación del servicio educativo, el Ministerio de Educación Nacional no realiza ningún tipo de seguimiento o evaluación de estos traslados. Según el propio Ministerio, pese al elevado número de traslados “el Ministerio de Educación no cuenta con la información del número de maestros que han sido trasladados como resultado de la aplicación de dicha Ley y no se tienen un instrumento para hacerle seguimiento a la rotación de docentes”⁷⁸.

De otro lado, a partir de la expedición de la ley 715 de 2001 el Ministerio de Educación Nacional ha adoptado medidas para avanzar en la implantación de un sistema de evaluación de los resultados del proceso educativo⁷⁹. Sin embargo, esta evaluación pareciera estar diseñada para sancionar al personal docente, en lugar de estar prevista como una herramienta para mejorar la calidad de la educación.

La aplicación del actual sistema de evaluación de resultados y no de competencias limita la estabilidad de las maestras y maestros. El sistema de evaluación contemplado en el nuevo estatuto desestabiliza la profesión docente, mediante controles que alteran el ambiente escolar, la función social de las instituciones y el sentido de la práctica pedagógica. Se corre el riesgo de hacer girar la docencia en torno a la evaluación como medición de resultados, sin atención de los procesos educativos, la planeación estratégica, la práctica pedagógica, el alcance de los proyectos pedagógicos y la integralidad de los procesos institucionales.

La evaluación de desempeño contemplada responsabiliza exclusivamente a los docentes y directivos docentes de la calidad de la educación, desconociendo las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, de la institución y del entorno, haciendo caso omiso de las diferencias regionales, personales y las condiciones reales en las cuales se realiza el proceso de enseñanza y aprendizaje. La evaluación del logro educativo alcanzado de por los estudiantes no es responsabilidad exclusiva de las maestras y maestros. También influye el contexto de carencias en elementos pedagógicos ocasionado por varios factores, incluso la negligencia del Estado. El magisterio no puede asumir de forma exclusiva esta responsabilidad.

Según Fecode, aunque este decreto no incluye expresamente la destitución de maestras y maestros, es claramente sancionatorio, pues establece que la pérdida de la evaluación de desempeño ocasiona el traslado del caso a la oficina de control interno disciplinario en la entidad territorial en donde se efectuó la evaluación, para determinar la falta y la sanción⁸⁰. Si el docente pierde la prueba durante dos años seguidos, se le inicia un proceso para determinar la existencia de una falta disciplinaria, por el incumplimiento de sus deberes como educador. En cuanto a los rectores y directores, en los años en los cuales se realicen pruebas de competencias básicas, los puntajes obtenidos por la institución constituirán el 50 por ciento de su evaluación final de desempeño.

Además, el actual sistema de evaluación limita la autonomía escolar, la libertad de cátedra y el gobierno escolar. Ante la amenaza de sanción, las directivas y docentes se ven compelidos a abandonar los proyectos educativos institucionales para dedicar todo el tiempo de enseñanza a las competencias y

⁷⁸ Conversación telefónica, 10 de noviembre de 2003, entre la Comisión Colombiana de Juristas y John Jairo Mendieta, funcionario de la Secretaría de Educación de Bogotá.

⁷⁹ Decreto 2582 de 2003, por el cual se establecen reglas y mecanismos generales para la evaluación del desempeño de los docentes y directivos docentes que laboran en los establecimientos educativos estatales.

⁸⁰ Fecode, *Rechazo al decreto de evaluación*, comunicado de prensa, disponible en www.fecode.edu.co

estándares que son objeto de evaluación. Así mismo, el decreto 2582 obliga a las rectoras y rectores a darle mayor relevancia a sus labores de administración de las instituciones, abandonando su labor de orientación pedagógica y educativa.

Como se señaló anteriormente, además de estas vulneraciones, las maestras y maestros oficiales han padecido históricamente de reiterados atrasos en el pago de sus salarios y prestaciones sociales. En el año 2003, en el departamento de Cundinamarca, aproximadamente 600 educadoras y educadores contratados por la Secretaría de Educación departamental, a través de órdenes de prestación de servicios, no recibieron salario entre febrero y septiembre de 2003. Es decir que, no recibieron ninguna retribución por su trabajo durante ocho meses. Además, la Secretaría de Educación de Cundinamarca tiene deudas con 2.915 profesores por trabajo del segundo semestre de 2003⁸¹.

En la región del Medio Baudó (Chocó) las maestras y maestros han padecido históricamente el retraso en el pago de sus salarios. En 2003 los docentes permanecieron durante cinco meses sin recibir su salario. Esto los obligó a buscar otros medios de subsistencia mientras recibían su pago. Muchos de ellos se vieron obligados a salir del pueblo por días o incluso semanas a las zonas mineras de producción aurífera, otros prefirieron desplazarse a zonas de producción maderera. Durante su ausencia, las niñas y niños no recibieron clases y tuvieron que salir todos los días a la orilla del río a ver pasar las canoas esperando a que su docente volviera en una de ellas y poder así, retornar a las clases al día siguiente. El incumplimiento en el pago de los salarios de las maestras y maestros impidió la prestación permanente de la instrucción escolar. Las horas de clase y lecciones perdidas no fueron recuperadas⁸².

Las maestras y maestros contratados por órdenes de prestación de servicios son víctimas de la vulneración no sólo de este, sino de todos sus derechos laborales. En primer lugar, dado el tipo de vinculación que tienen, pierden la estabilidad laboral y se ven sujetos, en muchas ocasiones a decisiones fundadas en intereses económicos, políticos y partidistas⁸³. En segundo lugar, no tienen reconocimiento de asistencia social en salud, pensiones, riesgos profesionales, vacaciones o recreación. En tercer lugar, no gozan de los derechos propios de la libertad sindical: no pueden asociarse, contratar colectivamente ni acudir a la huelga en busca de mejores condiciones laborales. En cuarto lugar, son víctimas de una precarización salarial, pues sólo les son pagados diez meses anuales de salarios y no tienen derecho a recibir las primas que la legislación laboral reconoce como obligatorias para quienes tengan un contrato laboral.

C. Libertad sindical

En materia de libertad sindical la situación colombiana es alarmante. No sólo subsisten muchos obstáculos legales para su disfrute efectivo, sino que de hecho existen prácticas que lo hacen nugatorio y que no son remediadas por los respectivos órganos estatales. El Estado colombiano ha sido incapaz de proteger de manera efectiva a las personas afiliadas a las organizaciones sindicales de atentados contra su vida y su integridad personal y, en algunos casos, miembros de la Fuerza Pública han cometido actos de violencia contra ellas⁸⁴. La situación de las maestras y maestros sindicados es crítica

⁸¹ “A casi tres mil profesores de Cundinamarca se les adeudan entre uno y cuatro meses de salarios”, diario *El Tiempo*, sección Educación, 1 de septiembre de 2003, en www.eltiempo.com

⁸² Testimonio de la comunidad chochoana participante del taller regional sobre el derecho a la educación, realizado por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo en la ciudad de Quibdó, el 13 de septiembre de 2003.

⁸³ En el departamento del Chocó, por ejemplo, en algunos casos las personas que quieren acceder a un empleo docente a través de una orden de prestación de servicios tienen que pagar entre uno y tres millones de pesos. Testimonio de la comunidad chochoana participante del taller regional sobre el derecho a la educación, realizado por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo en la ciudad de Quibdó, el 13 de septiembre de 2003.

⁸⁴ Ver *infra* acápite sobre impacto de la violencia sociopolítica en la educación.

y no presenta una mejoría a pesar de las reiteradas recomendaciones realizadas por los distintos organismos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El reiterado incumplimiento por parte del Estado colombiano de sus obligaciones internacionales, entre ellas las derivadas de los convenios de la OIT, ha favorecido un entorno permisivo para la comisión de delitos en contra de quienes realizan cualquier tipo de actividad sindical. Así, a pesar de estar constitucionalmente reconocida la libertad sindical⁸⁵, su ejercicio es altamente riesgoso⁸⁶.

Las maestras y maestros que hacen parte del escalafón docente, en primer lugar, cuentan con serias limitaciones para negociar colectivamente. El Estado colombiano, en franco incumplimiento de los Convenios 151 y 154 de la OIT, no reconoce el derecho a la negociación colectiva de las empleadas y empleados públicos⁸⁷. Además, por medio del decreto 1919 de 2002, el Gobierno unificó el régimen prestacional de las empleadas y empleados públicos de los departamentos, distritos y municipios y ordenó que, a partir del 1 de septiembre de 2002, todas las personas empleadas que pertenezcan o que se vinculen a dichas entidades únicamente gozarán del régimen de prestaciones sociales señalado para los servidores públicos del orden nacional. En la práctica, esta reforma deroga todos los actos administrativos del orden territorial que reconocían para las funcionarias y funcionarios locales beneficios extralegales por fuera de los que tienen los servidores del orden nacional, que habían sido pactados a través de negociaciones colectivas. Para el caso específico del magisterio, la directiva ministerial 014 de 2003 expedida por el Ministerio de Educación Nacional prohíbe hacer cualquier pago al personal docente, directivos docentes y administrativo de las instituciones educativas del país por fuera del régimen salarial y prestacional establecido por la ley. Con esta medida se elimina la posibilidad de negociación de las maestras y maestros.

Tampoco gozan del derecho a la huelga. Según la jurisprudencia constitucional⁸⁸, por ser la educación un servicio público esencial, y en virtud de la obligación del Estado de velar por su prestación continua y eficiente, la huelga está prohibida. De acuerdo con la Corte Constitucional, no se desconoce el derecho de los docentes a reclamar lo que consideran justo para ellos, pero el camino expedito no puede traducirse en la paralización de las actividades relacionadas con el servicio público de la educación. La suspensión de actividades vulnera el derecho fundamental a la educación de las niñas y niños, que prevalece sobre los derechos de los demás⁸⁹.

Esta normatividad contraría las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, que ha definido el concepto de servicio esencial como aquellas actividades cuya suspensión podría poner en peligro la vida, seguridad y salubridad en todo o en parte de la comunidad⁹⁰. Para la OIT, pueden ser considerados como servicios esenciales: el sector hospitalario, los servicios de electricidad, los servicios de abastecimiento de agua, los servicios telefónicos y el control del tráfico aéreo⁹¹. Sin embargo, el Comité reconoce que un servicio no esencial puede convertirse en esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto período o cierto alcance y pone en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población⁹².

⁸⁵ Artículo 38 de la Constitución Política.

⁸⁶ Central Unitaria de Trabajadores (Cut), Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD) y Central de Trabajadores de Colombia (CTC), *Informe a la 91ª Conferencia Internacional del Trabajo presentado por las centrales sindicales colombianas*, Bogotá, 2003, mimeo, pág. 1.

⁸⁷ Los empleados públicos son servidores públicos. Tienen una relación con el Estado definida como legal y reglamentaria con lo cual su asignación salarial es de carácter legal. Por ello, el Código sustantivo del trabajo les niega la posibilidad de presentar pliegos de peticiones y celebrar convenciones colectivas.

⁸⁸ Corte Constitucional, sentencia T-423 de 1996, M.P.: Hernando Herrera Vergara.

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ Oficina Internacional del Trabajo, *La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, Ginebra, 1996, Decisión 526.

⁹¹ *Ibíd.*

⁹² *Ibíd.*

Con el objeto de no vulnerar no perturbar el derecho a la educación de las niñas y niños, sin perturbar el legítimo derecho de las maestras y maestros a la huelga, el Gobierno debería establecer un régimen de servicio mínimo, ya que la prohibición debe limitarse a los servicios esenciales en el sentido estricto del término. Al respecto, el Estado colombiano debería utilizar los mecanismos de asistencia técnica de la Oficina Internacional del Trabajo.

D. Libertad de enseñanza

Pese a que la Constitución Política reconoce los derechos a la libertad de enseñanza, de aprendizaje, de investigación y de cátedra, existen obstáculos legales y fácticos que impiden que las comunidades educativas gocen en la práctica de estas libertades. A través de las reformas introducidas como reglamentarias de la reforma constitucional de 2001 se ha retrocedido en los pocos avances que se habían logrado en materia de autonomía escolar y libertad de enseñanza y cátedra. Así, el decreto 1850 conlleva a la pérdida de mecanismos de concertación y de horizontalidad al interior de las instituciones educativas, lo cual restringe necesariamente los espacios democráticos que se habían abierto con la expedición de la ley general de educación.

Mientras en la ley 115 se da una gran importancia a la construcción democrática, abierta y plural de los proyectos educativos institucionales (PEI), y se le entregan atribuciones reguladoras a los consejos directivos de los planteles (cuerpos colegiados con representatividad de los diversos estamentos de la comunidad educativa), en el decreto 1850 se le entregan muchas atribuciones reguladoras a los rectores de los planteles, lo cual quiebra la oportunidad de la discusión horizontal del devenir de la institución educativa para adoptar un esquema vertical de decisión. Este esquema vertical constituye un atentado contra la libertad de enseñanza de las maestras y maestros y contra la posibilidad de participación de la comunidad educativa, puesto que éstos se ven subordinados a las decisiones unilaterales de los rectores. Además, significa un claro obstáculo para que el cuerpo docente de una determinada institución pueda contribuir a la construcción del presente y futuro de la educación en Colombia.

Algunas de las atribuciones estipuladas en el decreto 1850 que se le han entregado a los rectores en detrimento de los demás estamentos de la comunidad educativa (entre ellos el cuerpo docente) son las siguientes: i) los rectores o directores definirán el horario de la jornada escolar, de acuerdo con las normas vigentes; ii) los períodos de clase, esto es las jornadas de tiempo en que se divide la jornada escolar, serán definidos por los rectores o directores del establecimiento educativo al inicio del año lectivo; iii) el rector es el encargado de distribuir el tiempo que dedicarán los docentes al cumplimiento de su asignación académica y a la ejecución de sus actividades curriculares complementarias; y iv) el rector definirá el horario de los orientadores escolares, conforme a las ocho horas diarias que deben permanecer en la institución.

De otro lado, las amenazas y atentados de los grupos combatientes contra las educadoras y educadores vulneran su libertad de enseñar. En muchos casos las maestras y maestros son asesinados, amenazados o víctimas del desplazamiento forzado por el hecho de ejercer la profesión docente. El Estado no cumple con sus obligaciones de proteger a las maestras y maestros. Por el contrario, en las condiciones de abandono en que se encuentran, son personas muy vulnerables a la violencia política⁹³.

En esta medida el Estado colombiano incumple la obligación contenida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de “mejorar continuamente las condiciones materiales del

⁹³ Ver acápite sobre el impacto de la violencia sociopolítica sobre el derecho a la educación.

cuerpo docente”⁹⁴. Además, hace caso omiso de la recomendación relativa a que “adopte medidas para mejorar la calidad de la educación secundaria y las condiciones materiales de los docentes”⁹⁵ formulada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En conclusión, el Estado colombiano no garantiza un sistema educativo que cuente con los cupos suficientes para atender a toda la población infantil en edad escolar, ni cuenta con un cuerpo docente en condiciones laborales adecuadas y con salarios competitivos. Mediante la ley 715 de 2001 (a través de la cual “se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política”) se modificó el sistema de financiación de la educación, y con ella se ha retrocedido aun más en la precaria garantía del derecho a la educación.

Los recursos destinados por el Estado para el cumplimiento del derecho a la educación son insuficientes y se han reducido sustancialmente en los últimos años. El Estado colombiano incumple la obligación, de inmediato cumplimiento (reconocida en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), de utilizar el máximo de los recursos disponibles en la satisfacción del derecho.

La política de racionalización de los recursos destinados para la educación ha afectado de manera negativa las posibilidades de acceso de las niñas y los niños a las instituciones escolares, especialmente en las zonas rurales. Esto se debe no sólo a que las fusiones han unido escuelas separadas por ríos o grandes distancias haciendo que directivas, maestras y maestros, y estudiantes tengan problemas para acceder físicamente a las instituciones; sino también a que han encarecido tanto los costos de la canasta educativa. El proceso de racionalización, además, además, ha reducido la participación de los diferentes estamentos que conforman el proceso educativo y ha retrocedido en los procesos de autonomía y pertinencia escolar.

Al mismo tiempo, las condiciones laborales y la calidad de vida del cuerpo docente en Colombia han sufrido un franco deterioro en virtud de las nuevas regulaciones de sus condiciones de trabajo y las recientes transformaciones de las condiciones de la enseñanza. La ley 715 y sus decretos reglamentarios, han desmejorado la situación de los derechos laborales del personal docente. En especial, se han visto afectados en materias como la jornada laboral, movilidad en el empleo y condiciones salariales, lo cual hace la profesión docente poco atractiva, inestable y mal remunerada y termina por afectar el derecho de las niñas y los niños a una educación de calidad.

⁹⁴ Artículo 13, literal c.

⁹⁵ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Conclusiones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Colombia*, 28/12/95, párr. 26. Al respecto también puede verse: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, doc. OEA/SER.L/V/II.102, doc. 9 Rev 1, capítulo III, D, párr. 3.

Capítulo 3

Obligación de garantizar el acceso a la educación

Las obligaciones de accesibilidad protegen el derecho individual de acceso a la educación en condiciones de igualdad (en igualdad de oportunidades, sin discriminación alguna). Esta obligación estatal se refiere especialmente a garantizar el acceso a las escuelas públicas, sobre todo de acuerdo con las normas existentes sobre la prohibición de discriminación. La no discriminación es el principio primordial de las normas internacionales de derechos humanos y se aplica a los derechos civiles y políticos así como a los derechos económicos, sociales y culturales, al igual que a los derechos de las niñas y niños comprendidos en esas dos categorías. La no discriminación no es una obligación de cumplimiento progresivo sino que debe conseguirse inmediata y plenamente. La accesibilidad depende del nivel de educación al que se aspire acceder y del titular del derecho. Mientras que la educación post-obligatoria (enseñanza secundaria y superior) puede implicar el pago de matrícula y otros costos, los tratados internacionales obligan al Estado a asegurar el acceso gratuito a la educación primaria de manera universal, es decir, a todas las niñas y niños en edad escolar⁹⁶.

La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente⁹⁷:

- i) No discriminación. La educación debe ser accesible a todas y todos, especialmente a los grupos en condiciones de vulnerabilidad, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos.
- ii) Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable.
- iii) Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todas y todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todas y todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

El presente acápite estudia el cumplimiento de la obligación de accesibilidad a través de los indicadores de cobertura, gratuidad y reconocimiento de la culminación de etapas educativas en la educación pública de las niñas y niños. Además, hace un balance del compromiso estatal frente a la educación para personas adultas. Finalmente, se presenta un panorama del impacto de la violencia sociopolítica en la educación.

I. Educación pública básica gratuita para todas las niñas y niños⁹⁸

El cumplimiento de la obligación de garantizar de manera universal y sin discriminación alguna la educación primaria gratuita se analiza a partir de datos estadísticos⁹⁹. Se evalúa también la situación del derecho a la educación preescolar, pues, a pesar de ser esta una obligación de cumplimiento progresivo¹⁰⁰, se considera que el incumplimiento de la misma pone a muchas niñas y niños en condiciones de desventaja desde muy temprana edad.

⁹⁶ Comisión de Derechos Humanos, *Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación*, Sra. Katarina Tomaševski presentado de conformidad con la resolución 1998/33, doc. E/CN.4/1999/59, párr. 51.

⁹⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general 13*, párr. 6.

⁹⁸ Gran parte de este capítulo se basa en la información del estudio de la Comisión Colombiana de Juristas, *El derecho a la educación, Informe quinquenal junio 1996–julio 2001*, Bogotá, mimeo, 2003.

⁹⁹ Por ser esta una obligación de inmediato cumplimiento, establecida en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁰⁰ Instituto de Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR), Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Manual de preparación sobre los derechos humanos*, Nueva York, Naciones Unidas, 1993, pág. 37.

A. Cobertura

Para evaluar el cumplimiento de la obligación de accesibilidad se han tomado como base los indicadores de matrícula, acceso y permanencia contenidos en el estudio *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*¹⁰¹. Según dicho estudio, las tasas brutas de escolarización¹⁰² son del 46,8% para el nivel de preescolar y del 111,2% para el nivel de primaria¹⁰³. Esto quiere decir que el sistema educativo cuenta con los recursos para atender en primaria un 11% más que el total de niñas y niños matriculados entre 7 y 11 años de edad y que hace falta un 53% de recursos para atender a los que están en edad preescolar.

En lo que respecta a las tasas de cobertura neta¹⁰⁴, se tiene que, de cada 100 niñas y niños que en el año 2000 asistían a preescolar, solo 41 estaban en el rango de edad correspondiente al grado¹⁰⁵. Es decir que cerca de la mitad de esa población estudiantil tiene un retraso apenas empezando el ciclo de su vida escolar. En primaria la tasa de cobertura neta es del 83,6%¹⁰⁶. De acuerdo con el citado estudio, el desfase de edad significa que en el sistema escolar existen dos problemas: la entrada tardía a la escuela y la repetición de cursos. De acuerdo con esto, es necesario que se tomen medidas para lograr que todas las niñas y niños cursen los diferentes niveles en el momento oportuno¹⁰⁷, pues la extra-edad es una de las principales causas de deserción escolar. Esa deserción conlleva a la baja escolarización de la población colombiana.

Para el año 2000, los departamentos con más baja cobertura neta en primaria fueron Huila, Guajira y Valle del Cauca¹⁰⁸. Estos tres departamentos están habitados en un 67,40% por población perteneciente a una minoría étnica. Sólo el departamento de La Guajira, está poblado en un 36,4% por población indígena¹⁰⁹ y en más del 31% por población afrocolombiana¹¹⁰. Y, en estos departamentos, más del 20% de las niñas y niños entre los 7 y los 11 años no asistía a la escuela primaria¹¹¹, muy por debajo del promedio nacional de cobertura de 83,60%. Esto demuestra discriminación en el acceso a la educación basada en el origen étnico.

Las medidas adoptadas en los últimos años para cumplir la obligación de accesibilidad no han sido eficaces. La tasa neta de cobertura en primaria en el país prácticamente no aumentó entre 1997 (83,1%) y 2000 (83,6%)¹¹². Aún peor, en algunos departamentos disminuyó. Es el caso del departamento del

¹⁰¹ Corpoeducación, *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*, Bogotá, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco, 2002, pág. 26. Se utilizó este estudio porque la información estadística relacionada con el derecho a la educación que suministran las distintas entidades del Estado está dispersa y difiere de una entidad a otra. La información contenida en este estudio está actualizada al año 2000 y sus criterios de análisis se ajustan a las necesidades de este informe. La fuente de la información estadística del estudio es el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

¹⁰² La tasa bruta de escolarización compara el número de niñas y niños matriculados (sin importar la edad) y los recursos disponibles para atenderlos (profesores, aulas y puestos suficientes). En esta medida las tasas brutas de escolarización se interpretan como un indicador de disponibilidad de recursos.

¹⁰³ Corpoeducación, Op. cit., nota 101, pág. 25.

¹⁰⁴ Esta tasa mide cuántas niñas y niños de los estudiantes matriculados tienen la edad correspondiente al grado que cursan.

¹⁰⁵ Así mismo, sólo cuatro de cada diez niñas y niños se encuentran matriculados en el grado obligatorio de preescolar, mientras que en 1993 se encontraban tres estudiantes matriculados por cada diez niñas y niños. Igualmente, existen notorias diferencias regionales en la matrícula preescolar. En el departamento de Caquetá, por ejemplo, sólo uno de cada diez cursa el grado obligatorio de educación preescolar. Corpoeducación, *Informe de progreso educativo Colombia 2003*, Bogotá, Fundación Corona, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, 2003, pág. 8.

¹⁰⁶ Corpoeducación, Op. cit., nota 101, pág. 26.

¹⁰⁷ Corpoeducación, Op. cit., nota 101.

¹⁰⁸ Corpoeducación, Op. cit., nota 101, pág. 27.

¹⁰⁹ En este departamento habitan cuatro grupos étnicos que constituyen el 22,4% de la población indígena del país. Ministerio del Interior, Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Colombia población total e indígena y extensión territorial 1995-1998*, Bogotá, mimeo, cuadro n.º 1.

¹¹⁰ El cálculo de la población afrocolombiana fue hecho por la Comisión Colombiana de Juristas con base en las estadísticas contenidas en los siguientes documentos: Defensora Delegada para Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, *La población afrocolombiana o comunidades negras de Colombia*, Bogotá, mimeo, octubre de 1998; Presidencia de la República, *Departamentos*, en www.presidencia.gov.co No se incluyen datos de la cabecera municipal de cada departamento salvo en el caso del departamento del Chocó.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Corpoeducación, Op. cit., nota 101, pág. 29.

Chocó, en donde la tasa neta de cobertura era de 90,5% en 1997 y de 85,7% para el año 2000¹¹³. El departamento del Chocó está habitado por población afrocolombiana en un 90%¹¹⁴ y por población indígena en un 7,73%¹¹⁵. Es decir que el 97,7% de la población está conformada por personas que pertenecen a minorías étnicas en el contexto nacional. El hecho de que sus índices de escolaridad disminuyan frente a los de la comunidad mayoritaria son una muestra de discriminación por razones étnicas.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) no tiene datos actualizados sobre las tasas netas de cobertura para los departamentos de Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada, por lo cual el estudio de Corpoeducación no los incluye. El Ministerio de Educación Nacional cuenta con información actualizada (al año 2000) al respecto, pero los datos no son comparables porque utiliza variables diferentes a las del DNP. Estos departamentos conservan gran diversidad cultural, pues allí habitan 61 grupos étnicos¹¹⁶; por lo tanto, se ilustrará su situación a pesar de que no se puedan comparar los datos con los anteriormente señalados para el resto del país. La misma situación se presenta para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, donde habita la población raizal¹¹⁷.

De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Educación¹¹⁸, la tasa de cobertura neta en el año 2000 era, para el departamento del Guainía, del 46,8%¹¹⁹; para el departamento del Amazonas¹²⁰ del 53,9%; para el departamento del Vichada¹²¹, del 59,9%; y para el departamento del Vaupés¹²² era del 71,5%. Teniendo en cuenta que la tasa nacional de cobertura neta en primaria según el Ministerio de Educación es del 86,30%, la situación en dichos departamentos es muy preocupante. En el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina¹²³, la tasa era del 81,9%, también inferior a la del promedio nacional¹²⁴. Las diferencias de las estadísticas oficiales entre las distintas entidades del Estado dificultan el diseño y la adopción de políticas para alcanzar el cumplimiento de la obligación de garantizar una cobertura universal en educación primaria sin discriminación¹²⁵.

¹¹³ Corpoeducación, Op. cit., nota 101.

¹¹⁴ El cálculo de la población afrocolombiana que habita en el departamento del Chocó fue hecho por la Comisión Colombiana de Juristas con base en las estadísticas contenidas en los siguientes documentos: Defensora Delegada para Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, *La población afrocolombiana o comunidades negras de Colombia*, Bogotá, mimeo, tomo II, octubre de 1998; Presidencia de la República, *Departamentos*, en www.presidencia.gov.co (incluye datos de la cabecera municipal).

¹¹⁵ Defensora Delegada para Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, Op. cit., nota 110.

¹¹⁶ Lo que representa el 10,7% de la población indígena en el país.

¹¹⁷ La población raizal se ha reconocido como un grupo étnico con una cultura y una identidad diferente a la del resto de la población colombiana. Dicha cultura tiene su propia lengua, religión y costumbres.

¹¹⁸ Ministerio de Educación Nacional, en www.mineducacion.gov.co Inexplicablemente el Ministerio de Educación y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) manejan distintas tasas de cobertura neta. El análisis estadístico de este informe está basado en las cifras del DNP, que son las usadas por el estudio de Corpoeducación. En este apartado se usa la tasa de cobertura neta según el Ministerio de Educación Nacional, con el único propósito de ilustrar la situación de los departamentos arriba mencionados.

¹¹⁹ Habitado en un 34% por población indígena. Defensora Delegada para Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, Op. cit., nota 110.

¹²⁰ Habitado en un 29,67% por población indígena. Defensora Delegada para Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, Op. cit., nota 110.

¹²¹ Habitado en un 21% por población indígena. Defensora Delegada para Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, Op. cit., nota 110.

¹²² Habitado en un 47,8% por población indígena. Defensora Delegada para Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, Op. cit., nota 110.

¹²³ Habitado en un 80,5% por población raizal. El cálculo de la población raizal que habita en el departamento de San Andrés fue hecho por la Comisión Colombiana de Juristas con base en las estadísticas contenidas en los siguientes documentos: Defensora Delegada para Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, *La población afrocolombiana o comunidades negras de Colombia*, Bogotá, mimeo, tomo II, octubre de 1998; Defensora Delegada para Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, Op. cit., nota 110.

¹²⁴ Ministerio de Educación Nacional, en www.mineducacion.gov.co

¹²⁵ Con respecto a la situación de coberturas en educación media por entidades territoriales, a partir de las cifras de 2001, se encuentra que las coberturas brutas más elevadas se presentan en las capitales, lo que confirma una vez más que la oferta de ese nivel está concentrada en las zonas urbanas. Las coberturas brutas más altas se observan en Tunja, Barranquilla, Bucaramanga, y Manizales, donde superan al 70%, mientras que las más bajas se registran en los departamentos de Guainía, Guaviare, Vichada y Caquetá, en los que es inferior al 30%. De igual manera, la extraedad es elevadísima en los departamentos de Vaupés, Vichada, Chocó y Guainía, donde supera el 60%. Corpoeducación, *Situación de la educación media en Colombia*, documento elaborado en el marco del Convenio con el Ministerio de Educación Nacional para el apoyo a la definición de los lineamientos de política para la educación media 2003–2006, agosto de 2003, mimeo, pág. 16.

Se evidencia también discriminación en cuanto al acceso y permanencia en el sistema educativo en primaria por razones económicas. Para el año 2000, prácticamente todas las niñas y niños entre los 7 y 11 años de edad, pertenecientes al 30% de la población con más altos ingresos asistían a algún establecimiento educativo, mientras que un 11% del 30% de la población con ingresos más bajos no lo hacía¹²⁶. Igual tendencia se observa en lo que se refiere a la educación preescolar: más del 90% de las niñas y niños en edad preescolar del 30% de la población con mayores ingresos frecuentaba algún centro educativo. Sin embargo, en lo que respecta al 30% de la población más pobre, sólo el 35% lo hacía¹²⁷.

Mientras que el nivel de asistencia escolar de las niñas y niños entre los 7 y 11 años de edad aumentó del 94,3% al 97,8% entre 1997 y 2000, para el 30% de la población con más altos ingresos; para el 30% con menores ingresos disminuyó del 91,6% en 1997 al 88,3% en el 2000¹²⁸. En lo que respecta a las niñas y niños en edad preescolar, el nivel de asistencia aumentó de 84,6% a 95,7% entre 1997 y 2000, para el 30% de la población con más altos ingresos; para el 30% de la población con menores ingresos disminuyó del 67,3% en 1997 al 64,3% en el 2000¹²⁹.

Las coberturas netas en primaria en Colombia son inferiores a las de otros países latinoamericanos con desarrollo humano similar, los cuales lograron cobertura universal de primaria en el año 1998. Este es el caso de Perú y México que cuentan con cobertura universal. Otros países de igual nivel de desarrollo humano como Brasil, Ecuador y Bolivia tienen tasas de cobertura neta en primaria de 97%¹³⁰.

El obstáculo más grande que en este momento existe para el disfrute del derecho a la educación primaria consiste en los problemas de discriminación en cuanto al acceso y permanencia en el sistema educativo. La discriminación más evidente es por razones socioeconómicas y étnicas. Pese a esta crítica situación, la política gubernamental no atiende las necesidades de cobertura de la población infantil, incumpliendo obligaciones internacionales de inmediato cumplimiento.

B. Gratuidad

El Estado aún no ha cumplido con la obligación de inmediato cumplimiento de garantizar que la educación primaria sea gratuita para todas las niñas y niños en el país. El 60% de la población colombiana se encuentra por debajo de la línea de pobreza. De ese 60%, la población que se encuentra por debajo de la línea de indigencia asciende al 23,4%. Por lo tanto, el incumplimiento estatal en cuanto a la gratuidad de la educación primaria tiene repercusiones negativas sobre la gran mayoría de las familias colombianas, que no tienen recursos para cubrir los gastos educativos¹³¹.

No se cuenta con información estadística que permita establecer exactamente los costos de la educación primaria en los establecimientos educativos estatales, porque estos varían según la escuela. El decreto 0135 de 1996 estipula que las entidades territoriales son autónomas en el manejo del servicio educativo. Por consiguiente, son ellas las que determinan y autorizan el cobro de derechos académicos

¹²⁶ Corpoeducación, Op. cit., nota 101, pág. 26.

¹²⁷ Corpoeducación, Op. cit., nota 101, pág. 31.

¹²⁸ Corpoeducación, Op. cit., nota 101, pág. 26, y cuadro 10, pág. 32.

¹²⁹ En educación superior ocurre algo parecido. El Gobierno reconoce en el Plan Nacional de Desarrollo que “(e)l sistema de educación superior es inequitativo. En 1993, sólo 3,5% de los dos quintiles de ingreso más bajo asistía a una institución de educación superior, comparado con un 36% en los quintiles más altos. Para 1997, la distancia entre estos dos grupos se había incrementado: 9% de los más pobres asistía frente al 65% de los más ricos”. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario*, Bogotá, DNP, pág. 121.

¹³⁰ Corpoeducación, Op. cit., nota 105, pág. 36.

¹³¹ Contraloría General de la República, en www.contraloríagen.gov.co

y otros costos en todos los establecimientos estatales¹³². Este decreto es abiertamente contrario a los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales, y no atiende las recomendaciones que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dirigido al Estado colombiano. En esas recomendaciones, el Comité manifiesta su preocupación sobre la inconformidad del artículo 67 de la Constitución Política con el Pacto en relación a la gratuidad de la educación primaria¹³³.

En algunas escuelas públicas, las alumnas y alumnos deben pagar entre \$40.000 y 80.000¹³⁴ pesos anuales por concepto de matrícula. La sola matrícula representa entre el 11,6% y 23,32% del salario mensual. A esa matrícula se suman los gastos de uniformes y útiles, que pueden alcanzar hasta 100.000 por año, y de transporte urbano (\$40.000 por mes), si la familia no vive cerca del colegio; este último costo se duplica cuando la niña o niño debe ser acompañado de un adulto. Entonces, el costo básico para cada hija o hijo es de aproximadamente 540.000 pesos por año (13,12% del salario anual). Ese costo se multiplica por el número de hijas e hijos que conforman la familia. En Colombia, las familias que viven en las cabeceras municipales tienen un promedio de dos hijas o hijos y las que viven en las zonas rurales, tienen un promedio de cuatro hijas o hijos¹³⁵. Así, el costo básico para la educación que corresponde a una familia urbana promedio es de \$1'080.000 por año. Este costo representa el 26,24% del presupuesto anual de una familia que cuenta con un ingreso de un salario mínimo, es decir, más de la cuarta parte del ingreso familiar. Se empeora aún más esa situación si en la familia hay más de dos hijas o hijos, en edad escolar. Se vuelve insostenible si el ingreso de la familia es menos de un salario mínimo o si la familia vive en condiciones de pobreza o indigencia, lo que es la condición de por lo menos el 60% de la población colombiana. Para 1997 la principal razón (en el 43,8% de los casos) por la cual las niñas y niños entre los 7 y 11 años de edad no asistían a la escuela primaria era el alto costo de la educación¹³⁶. Para muchas niñas y niños en Colombia, el factor económico continúa siendo un obstáculo para el disfrute de su derecho a la educación.

Desde 1990 se ha introducido una serie de reformas que han elevado los costos educativos. A partir de 1996 el índice de precios de la educación aumentó un 40% con relación al índice general de precios¹³⁷. Además, el país ha avanzado aceleradamente en un proceso de privatización de la educación que afecta las posibilidades de las niñas y niños más pobres para acceder a una educación gratuita y de calidad, quedando en desventaja frente a aquellos de mayores ingresos. Se estima que el 30% de los cupos disponibles para educación primaria y secundaria se encuentran en el sector privado, cuyos costos no pueden ser pagados por la población pobre¹³⁸. Así mismo, en materia de educación superior, solamente un 25% de los cupos se encuentran en el sector público¹³⁹.

La ley 715 de 2001 creó los fondos de servicios educativos como un mecanismo presupuestal de las instituciones educativas estatales para la adecuada administración de sus rentas e ingresos y para

¹³² Así lo informó Gloria Mercedes Álvarez Núñez, directora de Apoyo a la Gestión Educativa Territorial del Ministerio de Educación Nacional, mediante oficio 430. 02332 del 20 de junio de 2003, dando respuesta a un derecho de petición incoado por la Comisión Colombiana de Juristas.

¹³³ Naciones Unidas, *Examen de los informes entregados por los Estados Partes, Conclusiones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Colombia*, doc. E/C.12/1/Add.74, párr. 27.

¹³⁴ Algunos ejemplos en que las niñas y niños deben pagar entre \$40.000 (US\$14.90) y \$50.000 (US\$18.70) por concepto de matrícula: Corporación Educativa San Isidro en Bogotá, \$45.000 (US\$16.80); colegio Argentina de Bogotá, las niñas y niños deben pagar \$50.000 (US\$18); Liceo Mixto del Pando en La Gaira (Magdalena), donde el monto es de \$64.000 (\$US24); Academia La Salle de San Benildo de Bogotá, \$80.000 (US\$30). El salario mínimo mensual en Colombia es de \$343.000 (US\$128) para el año 2003.

¹³⁵ Profamilia, *Salud sexual y reproductiva en Colombia, Encuesta nacional de demografía y salud 2000*, Bogotá, Profamilia, octubre de 2000, pág. XXX.

¹³⁶ PNUD y Departamento Nacional de Planeación – Misión Social, *Informe sobre desarrollo humano, Colombia 2000* Bogotá, Alfa Omega grupo Editor, mayo de 2001, pág. 201.

¹³⁷ Alberto Yepes, "La violación de los derechos sociales en la lógica del mercado", en *Social Watch Informe 2003*, Montevideo, Instituto del Tercer mundo, 2003, pág. 112.

¹³⁸ Así, en Bogotá, que concentra el 15% de las matrículas totales del país, el 17,3% de los colegios son públicos y el 82,7% son privados. Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, *Niñez: estado del arte, Bogotá 1990-2000*, Bogotá, 2003, pág. 84.

¹³⁹ PNUD y Departamento Nacional de Planeación – Misión Social, Op. cit., nota 136, pág. 113.

atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los de personal¹⁴⁰. De acuerdo con la ley, estos fondos podrán estar financiados con recursos de la Nación, de las entidades territoriales, de las entidades oficiales, o de los producidos por la venta de los servicios que presta el establecimiento educativo. Sin embargo, en muchos de los casos estos fondos se constituyen exclusivamente por “la venta de servicios”, es decir, por los aportes de las familias de las niñas y niños que estudian en las instituciones.

Cada vez más ante las bajas asignaciones presupuestales que tanto la Nación como las entidades territoriales le asignan a las instituciones, los fondos especiales se han convertido en la única fuente con que cuentan las escuelas y colegios para atender sus gastos de funcionamiento, en los cuales se incluyen desde el mantenimiento de las instalaciones educativas hasta la compra de dotación de materiales pedagógicos¹⁴¹. Las instituciones que atienden a la población de más bajos recursos se ven en la encrucijada de cobrar estas tasas para su dotación adecuada e impedir con ello que las niñas y niños que no puedan pagarlas no accedan a la escuela, o no cobrarlas y no poder garantizar un ambiente educativo que garantice una educación con unas normas mínimas de calidad. De esta manera, los fondos de servicios educativos se constituyen como un mecanismo para conseguir recursos para la educación, violando la obligación de garantizar educación primaria gratuita para todas y todos contenida en los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

C. Reconocimiento de la culminación de una etapa educativa

El reconocimiento de la culminación de una etapa educativa se refiere al derecho de todas las niñas y niños a que su esfuerzo sea registrado y que la culminación de una etapa educativa sea reconocida mediante la expedición del diploma correspondiente¹⁴². Este reconocimiento de logro académico les permite acceder al siguiente nivel educativo. El Ministerio de Educación Nacional utiliza dos indicadores para medir la capacidad del sistema para retener a la población que ingresa y promoverla de un grado al siguiente hasta culminar el respectivo nivel. Estos indicadores son los de aprobación y deserción.

Las normas que reglamentan la aprobación determinan que los establecimientos educativos tienen que garantizar un mínimo de promoción del 95% de los educandos que finalicen el año escolar en cada uno de sus grados¹⁴³. La misma norma establece que repetirán el grado cursado aquellas niñas y niños que obtengan valoración final “Insuficiente” o “Deficiente” en tres o más áreas¹⁴⁴, quienes hayan obtenido valoración final “Insuficiente” o “Deficiente” en matemáticas y lenguaje durante dos o más grados consecutivos de la educación básica y quienes hayan dejado de asistir injustificadamente a más del 25% de las actividades académicas durante el año escolar.

¹⁴⁰ Artículo 11.

¹⁴¹ Como ejemplo puede citarse el caso del colegio Gonzalo Jiménez Navas del municipio de Floridablanca (Santander). En este colegio la escasez de recursos impide la contratación del personal suficiente para atender los servicios generales de mantenimiento de las instalaciones. Por esta razón el rector de la institución a través de la circular 003 del 13 de agosto de 2003, solicitó a las madres y padres de familia una donación de 1.000 pesos mensuales por alumno para cubrir dicho servicio. Dicha circular se anexa al presente documento.

¹⁴² Defensoría del Pueblo, *El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*, Bogotá, Imprenta Nacional, Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos, serie des, 2003, pág. 99.

¹⁴³ Ministerio de Educación Nacional, decreto 0230 de febrero 11 de 2002, artículo 9.

¹⁴⁴ Según el artículo 5 del decreto 230 de 2002, al finalizar cada uno de los cuatro períodos del año escolar, los padres de familia o acudientes recibirán un informe escrito de evaluación en los que se debe dar cuenta de los avances en el proceso educativo de los estudiantes. De la misma manera, al terminar el año escolar se les entregará a los padres de familia o acudientes un informe final que incluirá una evaluación integral del rendimiento del educando para cada área durante todo el año. Los cuatro informes periódicos y el informe final de evaluación mostrarán el rendimiento de los estudiantes mediante una escala dada de mayor a menor rendimiento en los siguientes términos: Excelente, Sobresaliente, Aceptable, Insuficiente, Deficiente. Cada establecimiento educativo fijará y comunicará de antemano a los educandos, docentes y padres de familia o acudientes la definición institucional de estos términos de acuerdo con las metas de calidad establecidas en su plan de estudios.

La tasa nacional de reprobación para el año 2000 (último año para el que se cuenta con datos) era de 9%. Se destaca que los departamentos de Guainía y San Andrés, habitados por grupos minoritarios étnicos, tienen tasas de reprobación muy altas respecto del promedio nacional con un 21% y 14%, respectivamente¹⁴⁵.

Además, el sistema educativo colombiano tiene grandes problemas para retener a las niñas y niños. Según Corpoeducación, solamente la tercera parte de las niñas y niños que ingresan a primero de primaria logra graduarse como bachiller¹⁴⁶. Los habitantes de las zonas rurales son víctima de discriminación, pues solamente 16 de cada 100 niñas y niños que entran a primaria logran ser bachilleres¹⁴⁷. Para 1998 la tasa de deserción en el primer grado de la primaria era del 7,7% en las zonas urbanas, mientras que la de las zonas rurales era del 30,5%¹⁴⁸.

El Plan Nacional de Desarrollo reconoce que “las tasas más elevadas de repitencia y deserción escolar se presentan en el primer grado de primaria: 10% y 18%, respectivamente. Las tasas son mayores en el sector oficial y en las zonas rurales. En las áreas rurales, cerca de 50% de los estudiantes abandonan el sistema al finalizar su formación básica primaria”¹⁴⁹.

El Plan Nacional del Desarrollo 2003-2006 no tiene políticas para buscar el cumplimiento de la obligación de inmediato cumplimiento de garantizar la permanencia de las niñas y niños a la educación primaria¹⁵⁰, pues no se fija una meta en cuanto a la permanencia en el sistema educativo. Problemas fundamentales que dificultan el derecho a la educación como la deserción, la entrada tardía a la escuela y la repitencia de cursos no son evaluados y enfrentados. Las políticas tanto de calidad como de cobertura no diseñan estrategias que permitan remediar esta situación.

II. Educación para personas adultas

Entre 1993 y 1997 la tasa de analfabetismo nacional¹⁵¹ se redujo de 9,9% al 8,6%¹⁵² (1,3 punto porcentual en 4 años). Sin embargo, entre 1997 y 2000 esta se mantuvo prácticamente estable: no presentó una reducción significativa en tres años. Para el año 2000 la tasa de analfabetismo era del 8,5%¹⁵³.

Se evidencian graves inequidades entre las personas que habitan en las cabeceras municipales¹⁵⁴ y el resto de la población¹⁵⁵. En 1999¹⁵⁶ la tasa de analfabetismo de las personas viviendo en las cabeceras municipales era de 4,80%, mientras que la de la población rural era de 18,90%¹⁵⁷. Esto implica que las tasas de analfabetismo son cuatro veces más altas en las áreas rurales que en las urbanas.

¹⁴⁵ Ministerio de Educación Nacional, *Departamento de Guainía, Perfil del sector educativo*, agosto de 2003, pág. 8; Ministerio de Educación Nacional, *Departamento de San Andrés, Perfil del sector educativo*, agosto de 2003, pág. 8.

¹⁴⁶ Defensora Delegada para Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, Op. cit., nota 110, pág. 12.

¹⁴⁷ Defensora Delegada para Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, Op. cit., nota 110, pág. 12.

¹⁴⁸ Corpoeducación, Op. cit., nota 101, cuadro 12, pág. 33.

¹⁴⁹ Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Op. cit., nota 129, pág. 120.

¹⁵⁰ Al respecto puede verse la recomendación a Colombia del Comité de los Derechos del Niño, doc. A/51/41, párr. 360; doc. CRC/15/Add. 30, párr. 20; y doc. CRC/C/38, párr. 96.

¹⁵¹ Se define como analfabetismo la falta de instrucción elemental, como el desconocimiento de la lectura y la escritura.

¹⁵² Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Sistema de indicadores sociodemográficos para Colombia (SISD)*, en www.dnp.gov.co

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ La cabecera municipal está definida como la “concentración de cualquier número de personas que habita las ciudades o poblados donde estuviera la sede de la autoridad municipal”. La población que habita en las cabeceras municipales se considera población urbana. Naciones Unidas, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Población y Desarrollo (Celade), *América Latina: proyecciones de población urbano-rural, 1970-2025*, Boletín demográfico n.º 63, enero de 1999, en www.eclac.cl/Celade

¹⁵⁵ Resto municipal se define como la “población que vive fuera del perímetro de la cabecera municipal”, es decir, la población rural. *Ibid.*

¹⁵⁶ No se cuenta con información desagregada por cabecera y resto para los años 2000 y 2001.

¹⁵⁷ Departamento Nacional de Planeación (DNP), Op. cit., nota 152.

Se presentan diferencias significativas también entre los departamentos. Bogotá tiene la tasa de analfabetismo más baja del país con un 2,2%, mientras que el departamento del Chocó, habitado mayoritariamente por población afrocolombiana e indígena, tiene una tasa del 20,50% (más del doble de la tasa nacional)¹⁵⁸, Sucre del 19,90% y Córdoba del 19,40%¹⁵⁹. Es preocupante también que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) no tenga datos actualizados sobre los índices de analfabetismo en departamentos como Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada, dado que en ellos habitan 61 grupos étnicos, lo que constituye aproximadamente el 11% de la población indígena del país¹⁶⁰. Tampoco cuenta el DNP con datos actualizados sobre la situación de analfabetismo en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, lo que hace que no tenga en cuenta la situación de la población raizal¹⁶¹ que allí habita. Las diferencias entre las estadísticas oficiales de las distintas entidades del Estado dificultan el diseño y la adopción de políticas para erradicar el analfabetismo.

La tasa de analfabetismo nacional para el año de 1999 fue de 8,5% para mujeres y para hombres¹⁶². Comparando la situación de las mujeres y de los hombres en los distintos departamentos, en muchos de ellos se equiparan las tasas de analfabetismo. Sin embargo, en algunos departamentos aún se presentan diferencias que significan discriminación contra las mujeres. Además, no para todos los departamentos existe información actualizada desagregada por género¹⁶³. El departamento en donde se presenta mayor discriminación contra las mujeres es el departamento de Boyacá: la tasa de analfabetismo femenina supera a la masculina en un 5,4%¹⁶⁴. En el departamento del Chocó la tasa de analfabetismo de las mujeres es superior a la de los hombres en un 4,6%¹⁶⁵; y en el departamento de Nariño, en un 3,3%¹⁶⁶.

Que se haya mantenido estable la tasa de analfabetismo significa que el Estado ha hecho caso omiso de la obligación establecida en el artículo 13 literal d) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que indica que deben intensificarse los esfuerzos para garantizar la educación fundamental a aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria. Es cierto que esta es una obligación de cumplimiento progresivo, pero que no se produjera ningún avance en tres años implica que no se han tomado medidas efectivas para lograr el cumplimiento de esta obligación.

III. Impacto de la violencia sociopolítica en la educación¹⁶⁷

El derecho a la educación se ve severamente vulnerado por la violencia sociopolítica. Las permanentes violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario afectan estudiantes, maestras

¹⁵⁸ Según la defensoría del Pueblo, la población afrocolombiana presenta tasas de analfabetismo del 43% en la población rural y del 20% en la urbana. Defensoría del Pueblo, *Cuarto informe anual, 1997*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1998, pág. 537-538.

¹⁵⁹ Departamento Nacional de Planeación (DNP), Op. cit., nota 152.

¹⁶⁰ El Ministerio de Educación Nacional sí tiene datos estadísticos sobre analfabetismo en los departamentos de Amazonas, Guainía, Vaupés, Vichada y sobre el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Sin embargo, estos no se pueden comparar con los del DNP, puesto que las entidades tienen en cuenta diferentes variables.

¹⁶¹ La población raizal se ha reconocido como un grupo étnico con una cultura y una identidad diferente a la del resto de la población colombiana, dicha cultura tiene su propia lengua, religión y costumbres. Corte Constitucional, sentencia C-086 de 1994, magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.

¹⁶² Departamento Nacional de Planeación (DNP), Op. cit., nota 152.

¹⁶³ No existe información desagregada por género para los departamentos de Arauca, Casanare, Putumayo, San Andrés, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada (25,7% de los departamentos de Colombia).

¹⁶⁴ En el departamento de Boyacá, la tasa de analfabetismo femenina para 1999 era del 15,7%, mientras que la masculina era del 10,3%. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Op. cit., nota 152.

¹⁶⁵ En el departamento del Chocó, la tasa de analfabetismo femenina para 1999 era del 22,8%, mientras que la masculina era del 18,2%. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Op. cit., nota 152.

¹⁶⁶ En el departamento de Nariño, la tasa de analfabetismo femenina para 1999 era del 14,5%, mientras que la masculina era del 11,2%. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Op. cit., nota 152.

¹⁶⁷ Por violencia sociopolítica se entienden los hechos que configuran atentados contra la vida, la integridad y la libertad personal producidos por abuso de poder o de autoridad por parte de agentes estatales, los originados en motivaciones políticas, los derivados de la discriminación hacia personas socialmente marginadas o los atentados ocurridos por el conflicto armado interno. Estos orígenes específicos de los atentados a los que hace mención, conforman, junto con la violencia común, el marco en el que se presentan las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario en Colombia.

y maestros y, en muchas oportunidades, implican la destrucción o daño de bienes destinados a la satisfacción del derecho a la educación, lo que dificulta aún más el disfrute de su derecho.

En 2000 en Colombia había 16.800.000 personas menores de 18 años, lo cual representaba el 41,5% de la población total del país¹⁶⁸. Entre julio de 1996 y junio de 2002, 682 niñas y niños perdieron la vida por causa de la violencia sociopolítica en Colombia: 452 niñas y niños fueron víctimas de homicidios políticos o ejecuciones extrajudiciales; 61 niñas y niños fueron desaparecidos; 94 niñas y niños fueron víctimas de homicidios o ejecuciones contra personas socialmente marginadas; 75 niñas y niños fueron muertos en combate o como consecuencia de fuego cruzado¹⁶⁹. Entre julio de 2001 y junio de 2002, 16 niñas y niños fueron víctimas de tortura física: 12 niñas y niños muertos fueron encontrados con evidencias de tortura y 4 fueron torturados y permanecieron con vida¹⁷⁰.

A. Estudiantes víctimas de violencia sociopolítica

Durante el período julio de 1996 a junio de 2003, 186 estudiantes fueron víctimas de violaciones al derecho a la vida por razones sociopolíticas¹⁷¹: 140 víctimas de homicidios políticos o ejecuciones extrajudiciales; 32 víctimas de desaparición forzada; y 10 víctimas de homicidios contra personas socialmente marginadas; cuatro estudiantes murieron víctimas en enfrentamientos entre los grupos combatientes. También por razones sociopolíticas, 376 estudiantes fueron víctimas de violaciones al derecho a la integridad personal¹⁷²: 197 víctimas de amenazas; 161 víctimas de lesiones personales por abuso de autoridad; 15 víctimas de lesiones personales causadas en atentados y tres estudiantes fueron víctimas de tortura previa al homicidio. En total 357 estudiantes fueron víctimas de detenciones arbitrarias¹⁷³. Desafortunadamente, no se tiene información sobre el número de estudiantes víctimas de secuestro¹⁷⁴.

*El 27 de marzo de 2002, en el municipio de Arauquita (Arauca), en la vereda Los Angelitos, el niño Hugo Horacio Hurtado Castro de 17 años de edad, estudiante de séptimo grado del colegio Liceo del Llano de Arauquita fue ejecutado presuntamente por miembros del Batallón Héroes de Saraguro. La víctima resultó muerta luego de que miembros de la Fuerza Pública atacaran con granadas y disparos a un grupo de menores que se encontraban cazando chigüiros. Las demás niñas y niños, con edades entre los 9 y los 13 años, fueron detenidos arbitrariamente y llevados al puesto de control militar PFI del complejo petrolero Caño Limón, donde fueron maltratados, insultados y acusados de guerrilleros. Las niñas y niños fueron puestos en libertad y amenazados de muerte si denunciaban los hechos*¹⁷⁵.

El 16 de julio de 2002, en Medellín (Antioquia), Luz Andrea Velásquez Hernández, Natalia Carvajal Saldarriaga, Sandra Milena Flórez Garcés y Sara Lucía Acosta Montoya, estudiantes del colegio

¹⁶⁸ Defensoría del Pueblo, *Informe sobre la situación de la niñez en Colombia, 2001*, en www.defensoria.org.co/search/espanol/web/ninez_movie.htm

¹⁶⁹ La fuente de las estadísticas contenidas en este capítulo es la base de datos de la Comisión Colombiana de Juristas. Esas estadísticas no pretenden agotar la totalidad de estudiantes, educadoras y educadores víctimas de violencia sociopolítica. Son una muestra de un universo más amplio. Las fuentes consultadas no siempre registran la condición o actividad de la víctima. Lo mismo ocurre con lo relacionado al daño de los centros educativos afectados por el conflicto armado.

¹⁷⁰ *Ibíd.*

¹⁷¹ 44 víctimas eran de sexo femenino y 118 de sexo masculino. Se desconoce el sexo de 24 víctimas.

¹⁷² 68 víctimas eran de sexo femenino y 60 de sexo masculino. Se desconoce el sexo de 248 víctimas.

¹⁷³ 33 víctimas eran de sexo femenino y 177 de sexo masculino. Se desconoce el sexo de 147 víctimas.

¹⁷⁴ La información estadística de la Comisión Colombiana de Juristas sobre secuestro se basa en la información suministrada por el Centro de Investigaciones Criminológicas de la Dirección de Policía Judicial e Investigación (Dijin). Desafortunadamente, esa entidad no tiene desagregado el oficio o actividad de la víctima.

¹⁷⁵ Base de datos de la Comisión Colombiana de Juristas. Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP), *Noche y niebla - Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, n.º 23, 2002, pág. 155.

*Creadores del Futuro, fueron asesinadas por presuntos paramilitares de las Auc, que incursionaron en el barrio Blanquizal. Los cuerpos de las estudiantes fueron hallados en el barrio La Pradera*¹⁷⁶.

*El 21 de febrero de 2003, en el municipio de San Pablo (Bolívar), una niña de ocho años perdió una pierna y una mano al pisar una mina antipersonal cuando se dirigía a su escuela. La mina fue colocada presuntamente por guerrilleros del frente 24 de las Farc, en la vereda Tanacué*¹⁷⁷.

El 20 de septiembre de 2002, en la ciudad de Popayán (Cauca), 35 estudiantes (menores de edad) del Instituto Nacional de Educación Media (Inem), afiliados en la Asociación Nacional de Estudiantes de Educación Secundaria (Andes), fueron detenidos arbitrariamente por miembros de la Fuerza Pública. Los estudiantes se encontraban realizando una ocupación pacífica en la institución como parte de la “Movilización social del sur-occidente colombiano” y de la “Movilización nacional por los derechos juveniles y la solución política al Conflicto”.

*En horas de la mañana miembros de la Fuerza Pública ingresaron de forma violenta al colegio y rodearon la manifestación. Los militares golpearon a niñas y niños, y capturaron a 35 menores de edad que estaban en la protesta pacífica. Los 35 estudiantes fueron detenidos en la correccional de Toribío Amaya, con graves contusiones y heridas ocasionadas por la violenta acción de los miembros de la Fuerza Pública. Al único estudiante mayor de edad lo amenazaron con sindicarlo por terrorismo y sedición*¹⁷⁸.

B. Niñas y niños reclutados forzosamente¹⁷⁹

La degradación del conflicto armado colombiano ha hecho que niñas y niños se vean inmersos desde muy temprana edad en el aterrador mundo de la guerra. Bien sea, como testigos o víctimas de ataques cometidos contra la población civil: homicidios políticos y ejecuciones extrajudiciales, masacres, desplazamientos forzados y bloqueos de bienes indispensables que ocasionan hambre y enfermedades. Muchas niñas y niños quedan huérfanos, otros son desaparecidos forzosamente, otros sometidos a tratos crueles e inhumanos y otros terminan vinculados a los diferentes grupos armados.

No hay datos precisos sobre el número de niñas y niños combatientes en Colombia. La organización no gubernamental Human Rights Watch ha denunciado que el número de niñas y niños en las filas de los grupos paramilitares y guerrilleros ha crecido notablemente en los últimos años, como reflejo de las políticas y las campañas de reclutamiento comunes entre dichos grupos. En su último informe, esta organización señaló que la cifra total de niñas y niños combatientes en Colombia probablemente supera los 11.000¹⁸⁰, siendo éste un cálculo conservador que puede subestimar significativamente la cantidad real.

¹⁷⁶ Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP), *Noche y niebla - Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, n.º 25, 2002, pág. 22, en www.nocheyniebla.org

¹⁷⁷ Base de datos de la Comisión Colombiana de Juristas. “Herida menor por mina”, diario *El Tiempo*, 24 de febrero de 2003, pág. 1-3. Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP), *Noche y niebla - Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, n.º 27, 2003, pág. 68, en www.nocheyniebla.org

¹⁷⁸ Base de datos de la Comisión Colombiana de Juristas, denuncia n.º 02339. Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP), *Noche y niebla - Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, n.º 25, 2002, pág. 29, en www.nocheyniebla.org

¹⁷⁹ La mayoría de los estudios que hay sobre la situación de las niñas y niños que forman o han formado parte de los grupos armados coinciden en señalar que “(e)n general, los reclutamientos de menores son obligados por las circunstancias de pobreza, violencia intrafamiliar, exclusión, desintegración social y familiar, por la insuficiencia y baja calidad de los servicios de salud, educación y la falta de alternativas de empleo para las jóvenes, dentro de los parámetros establecidos por la OIT y la legislación laboral colombiana”. Mesa de Trabajo sobre Mujer y Conflicto Armado, *Segundo avance del informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres y niñas en Colombia*, Bogotá mimeo. Ver también: Defensoría del Pueblo, *Derechos humanos de la Niñez en Colombia*, Bogotá, Defensoría del Pueblo, pág. 30.

¹⁸⁰ Este cálculo resulta de una comparación de información entre cifras recogidas por estudios precedentes y por la información facilitada por las niñas y niños entrevistados por Human Rights Watch (HRW), en *You’ll learn not to cry. Child combatants in Colombia*, New York, HRW, 2003.

*El 18 de febrero de 2003, en el municipio de Corinto (Cauca), una estudiante de 16 años fue asesinada por guerrilleros del Frente 6 de las Farc. La menor, quien cursaba cuarto grado de bachillerato, se negó a ser reclutada forzosamente por el grupo guerrillero, razón por la cual fue asesinada*¹⁸¹.

*“Después del colegio me iba a camellar como asistente en una panadería. Era un trabajo duro y mal pagado”, dijo Leonel, que se incorporó a los 14 años. “Me fui a trabajar a una finca pero el camello era pesado también, así que finalmente me uní a los paras. Tenía amigos adentro. Pagan 300.000 lucas (pesos colombianos) al mes. Parecía como una vida fácil”*¹⁸².

Las niñas y niños reclutados por los grupos guerrilleros y paramilitares reciben entrenamiento sobre el ensamblaje y colocación de diferentes artefactos explosivos, entre los que se incluyen las minas antipersonales o “quebrapatas”¹⁸³. Este entrenamiento pone en riesgo su integridad física, riesgo que, por ser menores, no están en capacidad de evaluar ni aceptar. Así, pueden quedarse minusválidos de por vida.

*El 6 de abril de 2001, Víctor resultó gravemente herido cuando le explotó en sus manos una mina que estaba ensamblando. En el momento de la explosión Víctor tenía 15 años y llevaba al menos dos años en la guerrilla del Eln. La explosión le arrancó los dedos meñique y anular de la mano izquierda y se le metió un trozo de esquirla en el ojo derecho. Los guerrilleros lo llevaron a una clínica en Bucaramanga, donde los médicos le extrajeron la esquirla. Sin embargo, no pudieron salvarle el ojo*¹⁸⁴.

Las niñas y niños mutilados por las minas antipersonales generalmente no pueden regresar a la escuela porque quedan físicamente discapacitados. En general, son niñas y niños campesinos que deben caminar durante horas por zonas rurales para acceder a las instituciones educativas. En aquellos casos en que pueden seguir escolarizados las niñas y niños mutilados por la minas no encuentran en las escuelas docentes capacitados para su atención, ni materiales pedagógicos adecuados para revertir el daño psicológico que produce la mutilación.

A pesar de que legalmente está prohibido reclutar personas menores de 18 años en sus filas, en la práctica, la Fuerza Pública involucra y utiliza las niñas y niños en el conflicto armado interno. La Fuerza Pública viola los derechos de las niñas y niños, a través de la intervención directa en el sistema educativo, la realización de campañas que buscan involucrar a las niñas y niños con el Ejército y su utilización directa como informantes en operaciones militares.

Dentro del sistema educativo público, existen colegios y academias militares en donde se forman “bachilleres técnicos con orientación militar”. En dichas escuelas se imparte a las niñas y niños instrucción militar a partir de octavo grado de escolaridad. Al finalizar la instrucción, obtienen la “tarjeta militar de primera clase” y quedan habilitados como combatientes.

¹⁸¹ Base de datos de la Comisión Colombiana de Juristas. “Guerrillero mató a una joven”, diario *El País*, 20 de febrero de 2003, en www.elpais.com Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP), *Noche y niebla-Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, n.º 27, 2003, pág. 64, en www.nocheyniebla.org

¹⁸² Human Rights Watch, Op. cit., nota 180, pág. 41.

¹⁸³ El Departamento de Planeación de Colombia calculaba en 2002 que había sembradas en el territorio colombiano al menos 100.000 minas antipersonales. “Cien mil minas quebrapatas están sembradas en Colombia”, Emisión de Radio Caracol, 6 de marzo de 2003 [online], en www.caracol.com.co/titular.asp?ID=69429, citado por Human Rights Watch, Op. cit., nota 180, pág. 67.

¹⁸⁴ En el momento de ser entrevistado, en junio de 2002, Víctor tenía 16 años y estaba en una casa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar esperando una prótesis para su mano. Human Rights Watch, Op. cit., nota 180, pág. 67.

El Ejército desarrolla una campaña llamada “Soldado por un día”. Dicha campaña incluye visitas de niñas y niños a los batallones del Ejército, durante las cuales conocen los helicópteros, montan en carros blindados, y se visten y maquillan de camuflados. La Procuraduría General de la Nación pudo constatar esta situación en el municipio de Saravena (Arauca)¹⁸⁵. Además, existen evidencias de la utilización de niñas y niños como informantes de la Fuerza Pública:

El 12 de noviembre de 2002, en el barrio Las Independencias III de la Comuna 14 de Medellín (Antioquia), un niño encapuchado y vestido con prendas de uso privativo del Ejército, quien acompañaba a miembros de la Fuerza Pública con otros civiles encapuchados, señaló a María del Socorro Mosquera y Mery del Socorro Naranjo, integrantes de la Asociación de Mujeres del barrio mencionado, y a Teresa Yarce, fiscal de la Junta de Acción Comunal del mismo barrio. Ese señalamiento resultó en la detención arbitraria de las tres mujeres. Los miembros de la Fuerza Pública detuvieron a las víctimas sin orden de captura¹⁸⁶.

El Estado debería prevenir el reclutamiento y utilización de las niñas y niños en la confrontación armada, realizar acciones tendientes a su desvinculación de los grupos armados y garantizar a las niñas y niños desvinculados un tratamiento tal que les permita su recuperación integral y el disfrute de todos sus derechos. El Estado debe ofrecer a estas personas todas las alternativas de reinserción social. Debería asumir también como máxima prioridad investigar y sancionar a los responsables de la utilización de niñas y niños en la guerra.

Es urgente que todos los grupos combatientes cumplan con las normas de derechos humanos y derecho humanitario que protegen los derechos de la infancia. En ese sentido, debería tenerse en cuenta que en Colombia las normas del derecho humanitario tienen un mayor nivel de protección a los menores entre 15 y 17 años, puesto que el Estado colombiano ha reconocido que la edad mínima para participar en conflictos armados es la de 18 años¹⁸⁷.

C. Educadoras y educadores víctimas de violencia sociopolítica

Durante el período analizado (julio de 1996 y junio de 2003), 402 educadoras y educadores fueron víctimas de violaciones al derecho a la vida por razones sociopolíticas¹⁸⁸: 355 víctimas de homicidios políticos o ejecuciones extrajudiciales, 43 víctimas de desaparición forzada y cuatro educadoras y educadores fueron muertos en combate entre los grupos armados del conflicto. Además, 1.003 educadoras y educadores fueron víctimas de violaciones al derecho a la integridad personal¹⁸⁹: 958 víctimas de amenazas, cinco víctimas de lesiones personales por abuso de autoridad, 19 víctimas de lesiones personales causadas por atentados, un educador resultó herido en medio de los combates entre los grupos armados del conflicto y 20 fueron víctimas de tortura previa al homicidio. En total 30 educadoras y educadores fueron víctimas de detención arbitraria¹⁹⁰. Se desconoce cuántas maestras y

¹⁸⁵ Procuraduría General de la Nación, *La zona de rehabilitación y consolidación de Arauca, Informe especial*, Bogotá, marzo de 2003, pág. 6.

¹⁸⁶ Archivo Comisión Colombiana de Juristas.

¹⁸⁷ El Protocolo Adicional a la Convención de Ginebra del 12 de agosto de 1949 Relativa a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II), del cual Colombia es parte, señala en el artículo 4 numeral 3, literal c que “los niños menores de quince años no serán reclutados en las fuerzas o grupos armados y no se permitirá que participen en las hostilidades”. Respecto de este artículo, el Estado colombiano suscribió una reserva, cuyo texto es el siguiente: “El Gobierno colombiano estima que la edad mínima de 15 años para participar en conflictos armados fue el resultado de adelantadas negociaciones que tuvieron en cuenta los diferentes sistemas jurídicos, políticos y culturales del mundo. Sin embargo, hubiese sido preferible fijar esa edad a los 18 años, en conformidad con los principios y normas que prevalecen en muchas regiones y países, de los cuales hace parte Colombia. Por ello, para los fines del artículo 38 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, Colombia considera que esa edad es de 18 años”. Traducción no oficial del texto en francés de la reserva. Comité des droits de l’enfant, doc. CRC/C/2/rev.4, 28 de julio de 1995, pág. 17.

¹⁸⁸ 87 víctimas eran de sexo femenino y 311 de sexo masculino. Se desconoce el sexo de dos de las víctimas.

¹⁸⁹ 107 víctimas eran de sexo femenino y 64 de sexo masculino. Se desconoce el sexo de 832 víctimas.

¹⁹⁰ Una víctima era de sexo femenino y 23 de sexo masculino. Se desconoce el sexo de seis de las víctimas.

maestros han sido víctimas de secuestro¹⁹¹. Se desconoce también cuántas maestras y maestros han sido víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo, puede afirmarse que muchas educadoras y educadores son víctimas de esta violación a los derechos humanos¹⁹².

*El 23 de febrero de 2001, en el municipio de Chinchiná (Caldas), fue desaparecido Fernando Arias Taborda, abogado y decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Manizales, por presuntos miembros de la Policía Nacional. El 5 de marzo del mismo año, su cuerpo fue encontrado con dos impactos de arma de fuego en la cabeza y mutilado el dedo índice de la mano derecha, en una fosa común cavada de forma vertical y el cuerpo arrojado de cabeza*¹⁹³.

*El 14 de febrero de 2002, en el municipio de Quinchía (Risaralda), fue encontrado en avanzado estado de descomposición el cadáver de la educadora Cristina Echeverri Pérez. Había sido secuestrada el 24 de julio de 2001 por presuntos guerrilleros del Ejército Popular de Liberación (Epl)*¹⁹⁴.

*El 22 de julio de 2002, en el municipio de Arauca (Arauca), los educadores Olegario Gómez y Carlos Alberto Barragán Medina fueron asesinados por paramilitares. Carlos Alberto era además líder comunal y pertenecía al comité municipal de Tame de la Asociación Campesina de Arauca (Aca). El educador había recibido amenazas en ocasiones anteriores por miembros de la Fuerza Pública*¹⁹⁵.

El 13 de marzo de 2003, en la ciudad de Pasto (Nariño), miembros de la Policía Nacional reprimieron una manifestación pacífica que estudiantes y trabajadores de la Universidad de Nariño realizaban frente a la sede central de la Universidad. Los policías irrumpieron en el campus universitario, golpeando y reteniendo injustificadamente estudiantes, destrozaron laboratorios, bibliotecas, aulas y oficinas de la universidad.

Ante esa situación, Pedro Vicente Obando, educador y rector de la Universidad, y una comisión de la Defensoría del Pueblo, encabezada por el Defensor del Pueblo de Nariño, se hicieron presentes para garantizar el respeto a los derechos humanos y los procedimientos debidos. Tanto el rector de la Universidad como el Defensor del Pueblo y su equipo de trabajo fueron agredidos por los policías.

*Como resultado del operativo policial hubo más de 70 estudiantes y trabajadores golpeados y heridos, 23 estudiantes fueron detenidos arbitrariamente y conducidos al Servicio de Investigaciones Judiciales e Inteligencia de la Policía (Sijin), entre ellos ocho menores de edad. 19 de los estudiantes fueron liberados ese mismo día en horas de la noche y cuatro estudiantes más fueron liberados posteriormente, los cuales tenían señales de malos tratos*¹⁹⁶.

Las violaciones a los derechos humanos de las maestras y maestros son graves por sí mismas, pero tienen, además, un impacto muy negativo sobre el derecho a la educación de las niñas y niños. Las niñas y niños que asisten a la escuela comparten gran parte de su tiempo con su maestra o maestro. El homicidio o desaparición de estas personas, que son parte importante de su vida, causa en ellos sufrimiento y afecta su salud mental. En muchos municipios colombianos hay una sola escuela para

¹⁹¹ Base de datos de la Comisión Colombiana de Juristas. Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP), *Noche y niebla-Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, n.º 23, 2002, pág. 155.

¹⁹² Fecode, en www.fecode.edu.co

¹⁹³ Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP), *Noche y niebla - Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, n.º 19, 2001, pág. 152.

¹⁹⁴ Banco de datos de derechos humanos y violencia política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP), *Noche y niebla - Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, n.º 23, 2002, pág. 92.

¹⁹⁵ Banco de datos de derechos humanos y violencia política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP), *Noche y niebla - Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, n.º 25, 2002, pág. 28, en www.nocheyniebla.org

¹⁹⁶ Base de datos de la Comisión Colombiana de Juristas. Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP), *Noche y niebla - Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, n.º 27, 2003, pág. 98; respuesta escrita del Defensor del Pueblo Regional Nariño, el 1º de agosto de 2003, al derecho de petición enviado por la Comisión Colombiana de Juristas el 22 de mayo de 2003.

toda la población; escuela que, en varias oportunidades, cuenta con una sola maestra o maestro. Por lo tanto, su muerte, desaparición o desplazamiento significa que las niñas y niños deben interrumpir sus estudios y retardar su proceso educativo.

D. Centros educativos afectados por el conflicto armado

Entre julio de 1996 y junio de 2003, fueron afectados como consecuencia del conflicto armado, por lo menos 71 planteles educativos. A las guerrillas se les señaló como las presuntas autoras de 40 daños (56,34%), a los grupos paramilitares de diez daños (14,08%) y agentes estatales fueron los presuntos autores del daño en nueve planteles. En el caso del daño a 12 planteles (12,68%), no se identificó el grupo combatiente presunto autor del ataque.

Los ataques que, dentro del contexto del conflicto armado, se perpetran contra bienes destinados a la satisfacción del derecho a la educación afectan también el ejercicio de este derecho. Los daños a establecimientos y bienes educativos resultan tanto de los ataques directos a escuelas y colegios perpetrados por grupos paramilitares o guerrilleros, como de los enfrentamientos entre grupos combatientes, bien sea por la proximidad del bien de los objetivos militares, como las estaciones de Policía, o por la amplitud del enfrentamiento.

*El 14 de octubre de 1998, en la ciudad de Cali (Valle del Cauca), guerrilleros del Ejército de Liberación Nacional (Eln) hicieron detonar un petardo contra la escuela Santo Tomas de Aquino, ubicada en el barrio Santander. En la acción quedaron destruidos el comedor infantil, el centro de cómputo y dos salones de clase. Sufrieron, además, daños los ventanales y el techo de la edificación*¹⁹⁷.

*El 13 de diciembre de 1999, en Cubará (Boyacá), se presentó un enfrentamiento entre guerrilleros del Frente 45 de las Farc y policías del municipio, luego de que el grupo guerrillero atacara el puesto de policía. Como consecuencia del combate resultaron afectados el colegio del pueblo y varias viviendas. Además, resultaron tres policías muertos y once más heridos*¹⁹⁸.

*El 16 de enero de 2000, en Cantagallo (Bolívar), tropas del Batallón 45 de Majagual, apoyados por la flota fluvial de la Armada Nacional ametrallaron indiscriminadamente los caseríos La Victoria, Los Coroncoros y Yanacué en las veredas Cuatro Bocas, Bocas de San Lorenzo, ubicados en el valle del río Cimitarra. Durante las acciones fue destruida la escuela del caserío Coroncoros. Un niño de tres años de edad resultó herido como consecuencia del ataque*¹⁹⁹.

*El 19 de enero de 2002, en Florida (Valle), presuntos paramilitares del Bloque Sur, Cacique Calarcá de las Autodefensas Unidas de Colombia (Auc), irrumpieron en el colegio indígena de Cajones, donde hicieron disparos contra el colegio, destruyeron las puertas y los archivadores. En los hechos fueron asesinadas cinco personas. Esta situación generó el desplazamiento forzado de la población*²⁰⁰.

Corresponde al Estado garantizar la vida, la integridad personal y la libertad de los estudiantes, las maestras y maestros. Las niñas y niños necesitan que la educación se lleve a cabo en entornos seguros y

¹⁹⁷ Banco de datos de derechos humanos y violencia política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP), *Noche y niebla-Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, n.º 10, 1998, pág. 36.

¹⁹⁸ Banco de datos de derechos humanos y violencia política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP), *Noche y Niebla-Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, n.º 14, 1999, pág. 143.

¹⁹⁹ Banco de datos de derechos humanos y violencia política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP), *Noche y niebla-Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, n.º 15, 2000, pág. 68.

²⁰⁰ Banco de datos de derechos humanos y violencia política de Cinep y Justicia y Paz (BCJP), *Noche y niebla-Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, n.º 23, 2002, pág. 47.

tranquilos. El Estado está obligado a velar porque las estaciones de Policía y otros objetivos militares no estén ubicados cerca de las escuelas ni de lugares que representen peligro alguno para la comunidad educativa.

Es imperioso que los grupos combatientes respeten el derecho humanitario y no afecten con sus ataques a la población civil. Los ataques directos a las escuelas y su utilización por parte de los actores del conflicto armado están estrictamente prohibidos por el derecho humanitario. Si el ataque a un bien considerado como objetivo militar significa el riesgo de hacer blanco en un bien civil, como una escuela, también se está violando gravemente el derecho humanitario. Destruir las escuelas reduce las posibilidades de escolarización, especialmente para las niñas y niños más pobres.

Algunos estudios señalan que el efecto más devastador de los conflictos armados sobre la población infantil es la formación de imaginarios favorables a la violencia. “Las niñas y niños aprenden con facilidad que las armas dan la ‘razón’, que la fuerza convertida en violencia ofrece espacios de reconocimiento y que, en actos de atrocidad en los que el cuerpo de los enemigos se mutila, queda establecido que la violencia se ejerce sin límites ni control”²⁰¹.

Cuando la violencia sociopolítica afecta a una maestra o a un estudiante, además de violar los derechos individuales de la víctima, se afectan los de toda la comunidad educativa. Resulta muy difícil lograr que las alumnas y alumnos reciban y asimilen una educación acorde con los derechos humanos si al mismo tiempo tienen que enfrentar las violaciones a sus propios derechos y las de sus compañeros y compañeras y sus educadores.

El Estado colombiano debe garantizar el derecho a la vida y a la educación de las niñas, niños, maestras y maestros. Debe brindar condiciones favorables para que las niñas y niños puedan disfrutar de este derecho y para que tanto ellos como sus educadores no sean víctimas de ataques por parte de los grupos combatientes (Fuerza Pública, paramilitares y guerrillas). Es el deber de todos los grupos combatientes respetar las normas humanitarias, en especial las relativas a los derechos de las niñas y niños, a la protección de los bienes culturales, como lo son los planteles educativos, las bibliotecas y todos aquellos centros en donde se desarrollen actividades tendientes al fomento de la educación y se promueva la cultura de los pueblos.

Se ha demostrado que el nivel de cumplimiento de la obligación estatal de accesibilidad es muy bajo. El Estado colombiano incumple incluso obligaciones mínimas de inmediato cumplimiento. En Colombia no se garantiza el acceso a la educación primaria de manera universal, ni gratuita. En Colombia, incluso la educación pública, es pagada. El Estado, en lugar de adoptar medidas para erradicar los costos de la canasta escolar, ha introducido en los últimos años, una serie de reformas que han elevado los costos educativos.

El acceso de las niñas y niños al sistema educativo conjuga varios factores de discriminación. Los principales motivos de discriminación son el origen étnico y las condiciones económicas de las familias. La discriminación por razones étnicas se acrecienta por el poco interés del Estado en diseñar instrumentos de medición del acceso escolar de las niñas y niños de los departamentos con mayor población indígena, afrocolombiana y raizal. En consecuencia, es imposible monitorear los progresos y retrocesos utilizando los derechos humanos como parámetro.

²⁰¹ UNICEF Colombia, *El dolor de la infancia*, Bogotá, UNICEF Colombia, mayo de 1999, sp.

Otros serios problemas que han carecido de medidas estatales son la entrada tardía de las niñas y niños a la escuela, la repetición de cursos y el estancamiento de la reducción del analfabetismo. Entre el año de 1997 y el 2000 la tasa de analfabetismo prácticamente no se redujo: se mantuvo en un 8,6%.

Además de ello, la violencia sociopolítica es otro factor que impide el acceso de las niñas y niños al sistema educativo y, en consecuencia, impide que se garantice el derecho a la educación. Las reiteradas violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario afectan estudiantes, maestras y maestros y, en muchas oportunidades, implican la destrucción o daño de bienes destinados a la satisfacción del derecho.

Capítulo 4

Obligación de garantizar la permanencia dentro del sistema educativo

De acuerdo con lo señalado por la Relatora Especial de Naciones Unidas para el derecho a la educación, la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de las alumnas y alumnos en contextos culturales y sociales variados. El Estado tiene la obligación de brindar en sus centros educativos la educación que mejor se adapte a las niñas y niños, y de velar por que ello ocurra en las instituciones de enseñanza privadas. Esta perspectiva reemplaza la costumbre de obligar a las niñas y niños a adaptarse a cualquier establecimiento educativo²⁰².

En este aparte se presentan tres temas: las acciones estatales destinadas a cubrir las necesidades especiales de educación de niñas y niños que se encuentran en especiales condiciones de vulnerabilidad; los obstáculos legales para la permanencia en la educación que existen en Colombia; y la imposición de educación religiosa en los colegios oficiales. Estas situaciones dificultan la permanencia de niñas y niños en el sistema educativo.

I. Necesidades especiales de educación

La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación ha encontrado que existen por lo menos 32 ejemplos de niñas y niños especialmente susceptibles de ser excluidos de la educación. Se trata de las siguientes categorías, enumeradas en orden alfabético: “empleados en el hogar; huérfanos; mendigos; niñas; niñas embarazadas; niñas madres; niñas prostitutas; niños abandonados; niños afectados por la guerra; niños apátridas; niños casados; niños de la calle; niños delincuentes; niños desplazados; niños discapacitados; niños drogadictos; niños enfermos mentales; niños explotados sexualmente; niños indígenas; niños infectados por el VIH; niños migrantes; niños nacidos fuera del matrimonio; niños nómadas; niños pertenecientes a minorías; niños presos; niños que solicitan asilo; niños que trabajan; niños refugiados; niños sin documentos de identidad; niños sin hogar; niños trabajadores; y niños víctimas de trata”²⁰³.

En este informe se presenta el estado de las necesidades educativas especiales de las niñas y niños víctimas del desplazamiento forzado, privados de la libertad, que trabajan, que habitan en la calle, niñas embarazadas, y niñas y niños explotados sexualmente.

A. Niñas y niños víctimas del desplazamiento forzado

El desplazamiento forzado demuestra una falla en el deber de protección del Estado²⁰⁴ y compromete su responsabilidad por acción o por omisión, esto es cuando el causante directo no es un agente estatal. Frente a la situación de extrema vulnerabilidad de millones de personas forzosamente desplazadas, de los cuales el 40% son menores de 18 años²⁰⁵, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas

²⁰² Comisión de Derechos Humanos, *Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación*, Sra. Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33, doc. E/CN.4/1999/49, párr. 51.

²⁰³ Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación*, Sra. Katarina Tomaševski, E/CN.4/2003/9, párr. 24.

²⁰⁴ Defensoría del Pueblo, *Informe defensorial sobre el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia*, Bogotá, agosto de 2002, numerales 89 y 90.

²⁰⁵ Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, doc. E/CN.4/2003/12, 24 de febrero de 2003, pág. 54.

especiales y afirmativas para garantizar la realización de sus derechos fundamentales durante la fase de emergencia y hasta su restablecimiento integral²⁰⁶.

El disfrute del derecho a la educación para las personas desplazadas requiere que el Estado garantice no solo el principio de no discriminación de forma inmediata, sino también que adopte medidas afirmativas correspondientes a la situación de extrema vulnerabilidad económica y sicosocial que padece esta población. Así, es imprescindible que las autoridades tomen en cuenta el impacto negativo que generan las violaciones masivas de los derechos fundamentales de las cuales son víctimas las personas desplazadas, como también los efectos del desarraigo forzado de su ámbito comunitario y cultural.

La realización del derecho a la educación hace parte de la atención integral en condiciones de dignidad y respeto que el Estado debe prestar a las personas desplazadas. Garantizar la participación plena en el sistema educativo debería constituir para las personas desplazadas, no solo un medio para la adquisición de saberes, sino también una herramienta para su empoderamiento como sujeto de derechos y para la recuperación de su proyecto de vida y la reparación integral por los daños sufridos.

Frente al aumento del número de personas desplazadas en los últimos años²⁰⁷, el Estado colombiano ha establecido un marco normativo específico para garantizar el disfrute del derecho a la educación de la población desplazada. No obstante los avances en la definición de instrumentos y estrategias, su aplicación y ejecución presentaron dificultades para lograr el acceso y la permanencia de la niñez desplazada en el sistema educativo.

La ley 387 de 1997²⁰⁸ establece un marco general encaminado a garantizar el derecho a la educación para la población desplazada durante la fase de emergencia y hasta la consolidación y estabilización socioeconómica²⁰⁹. Además, define las responsabilidades de las entidades territoriales, el Ministerio de Educación Nacional y las secretarías de educación departamentales, municipales y distritales para desarrollar programas especiales de atención educativa básica y media a la población desplazada por la violencia²¹⁰. En materia de formación y capacitación técnica, la ley impone al Servicio Nacional de Enseñanza y Aprendizaje (Sena) dar prioridad y facilidad de acceso a sus programas de jóvenes y adultos desplazados²¹¹.

En 1999 el Gobierno expidió el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social²¹², Conpes 3057, con el que se buscaba darle una nueva orientación a la política pública de atención a la población desplazada. Dentro del marco de la atención de emergencia, el Conpes establece la responsabilidad de la Red de Solidaridad Social²¹³, en coordinación con el Ministerio de Educación y

²⁰⁶ El decreto 2569 de 2001, en su artículo 20, reconoce la fase de emergencia como los tres primeros meses después de ocurrido el desplazamiento forzado, período excepcionalmente prorrogable por tres meses más.

Se entiende en este texto el restablecimiento como la realización plena de los derechos de la población desplazada, derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, incluyendo la reparación integral por los derechos conculcados en ocasión al desplazamiento forzado.

²⁰⁷ Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), se desplazaron forzosamente 2.914.854 personas entre 1996 y 2002. Durante el año 2002, un promedio de 1.144 personas fueron desplazadas diariamente, 20% más que el año anterior. Ver Codhes, boletín n.º44 del 28 de abril de 2003, en www.codhes.org.co

²⁰⁸ Ley 398 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos.

²⁰⁹ Artículo 17.

²¹⁰ Artículo 17.

²¹¹ Artículo 19.

²¹² Los documentos Conpes son elaborados por el Departamento Nacional de Planeación y ratificados por los ministerios que tengan competencia en el respectivo asunto. Guían la política del Estado y definen estructuras y responsabilidades de las instituciones del Estado en determinada materia

²¹³ La Red de Solidaridad Social es una entidad gubernamental encargada, entre otros, de diseñar la política de atención al desplazamiento forzado, coordinar la ejecución de los planes, identificar mecanismos de coordinación interinstitucional. Véase documento Conpes 3057, del 10 de noviembre de 1999 y decreto 489 de 1999.

las secretarías de educación, para aumentar la cobertura de los establecimientos educativos, garantizar la presencia de docentes, su protección y su capacitación; gestionar apoyos para facilitar las condiciones de estudio de las niñas y niños en cuanto a materiales y las ayudas psicológicas requeridas.

En cumplimiento de una sentencia de la Corte Constitucional²¹⁴, el Gobierno Nacional expidió el decreto 2562 de noviembre de 2001 para reglamentar parcialmente la ley 387. Este decreto prevé que las entidades territoriales, según su órbita de competencia, deben garantizar la prestación del servicio público de la educación en los niveles de preescolar, básica y media, donde quiera que se ubiquen las poblaciones desplazadas por la violencia²¹⁵. En cuanto al acceso de la población desplazada al servicio público educativo, determina que, en caso de que las personas no puedan presentar los documentos requeridos, los establecimientos educativos efectúan la matrícula. Corresponde a las secretarías de educación departamentales, distritales o municipales gestionar y obtener los documentos en un plazo no mayor de seis meses²¹⁶. Además, el decreto alienta a la participación comunitaria a través de la creación de cooperativas que presten el servicio educativo y exige la adecuación de las instalaciones y la realización de programas de formación y capacitación de los docentes.

El decreto no aborda temas como la continuidad de la atención, la adopción de medidas para favorecer el acceso, la permanencia y la financiación de los programas. Así, limita su acción “tanto en la etapa de atención humanitaria, como en la de retorno o reubicación”²¹⁷, dejando un vacío de atención durante la fase de transición que precede los procesos de retorno o reubicación. En esta fase, pueden transcurrir de seis meses a más de dos años y se caracteriza generalmente por niveles de realización de los derechos de las personas desplazadas. En cuanto a favorecer el acceso a cupos escolares, a pesar de adoptar un sistema que facilite la inscripción sin que las familias presenten los documentos, se mantienen las dificultades relativas a la inscripción al Sistema único de registro (Sur). Ese Sistema no cubre la totalidad del territorio nacional y el mecanismo para registrarse en el Sur implica en muchas ocasiones trámites dispendiosos y sin criterios claros para la inclusión y el rechazo. Además, muchas personas desplazadas han expresado su renuencia a registrarse ante las autoridades por el temor de sufrir hostigamientos o señalamientos. El decreto no establece medidas especiales para facilitar la consecución de materiales escolares, uniformes, alimentación necesaria para garantizar la permanencia en el sistema escolar y la atención psicosocial. Finalmente, el decreto no especifica las fuentes de financiación de los diferentes programas y medidas que establece.

La falta de una política adecuada de atención al desplazamiento forzado tiene como consecuencia que la población desplazada encuentra varios problemas para la realización de su derecho a la educación. Durante el 2002, según la Red de Solidaridad Social, aproximadamente 216.350 niñas y niños abandonaron los centros educativos de varias regiones del país por causa del desplazamiento forzado²¹⁸. En los municipios receptores, durante el mismo año, la asistencia escolar de la población desplazada era del 8,8%, con solo 10.762 personas matriculadas de un total de 122.295 niñas y niños desplazados contabilizados en el sistema único de registro²¹⁹. En la ciudad de Bogotá, mayor receptora de personas desplazadas, la inasistencia escolar de niñas y niños desplazados se elevaba al 71%²²⁰.

²¹⁴ Corte Constitucional, sentencia SU-1150/00, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

²¹⁵ Artículo 1.

²¹⁶ Artículo 2.

²¹⁷ Artículo 1.

²¹⁸ “La guerra desocupa las aulas escolares”, diario *El Colombiano*, 25 de enero de 2003, en www.elcolombiano.com

²¹⁹ Citado por Defensoría del Pueblo, *Evaluación de la política pública en procesos de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de derechos humanos*, Bogotá, junio de 2003, pág. 13.

²²⁰ Usaid, Secretaría de Gobierno de Bogotá, 2002, citado en Veeduría Distrital, *Vulnerabilidad social en Bogotá 2002*, Bogotá, Programa Nacional de Desarrollo Humano, edición 8, noviembre de 2002, pág. 17.

La escasez de cupos constituye uno de los elementos que dificulta el acceso a la educación de la población desplazada. Esta situación se presenta en las zonas rurales donde los municipios asumen altos déficit presupuestales y no crean cupos suplementarios para la niñez desplazada. En las grandes ciudades, las personas desplazadas suelen llegar a barrios habitados por poblaciones en situación de pobreza y exclusión, que no cuentan con centros educativos adecuados y suficientes para responder a la demanda. Frente a esta situación, el Gobierno no ha garantizado la transferencia de los recursos necesarios para que las autoridades locales puedan asumir la matrícula de las niñas y niños desplazados. La ausencia de medidas en este sentido contradice la jurisprudencia de la Corte Constitucional según la cual la Nación debe asumir los costos finales que genera la atención a las personas desplazadas, teniendo en cuenta de que “las entidades territoriales cuentan con pocos recursos, los cuales pueden ser fácilmente excedidos por la ola migratoria que genera la violencia en el país”²²¹.

En otras ocasiones, las autoridades locales han negado a niñas y niños desplazados el acceso a un cupo escolar porque no podían presentar los documentos requeridos por el establecimiento educativo, tales como el registro que demuestre la condición de persona desplazada. Frente a esta actitud de discriminación, las personas desplazadas han tenido que recurrir a la acción de tutela para que se les proteja el derecho a la educación, resultando en la mayoría de los casos en fallos a su favor²²². Sin embargo, la mayoría de las familias desplazadas no recurren a este mecanismo de protección de sus derechos fundamentales porque desconocen los mecanismos judiciales de protección de sus derechos, lo cual limita su posibilidad de acceder a un centro educativo.

El requerimiento del pago de costos educativos en la educación secundaria constituye otro obstáculo en el acceso a los cupos escolares de las niñas y niños desplazados. Esta práctica genera una discriminación, especialmente contra las personas desplazadas quienes en general no pueden asumir estos gastos. Frente a esta situación, es necesario que el Estado reconozca formalmente el derecho de las personas desplazadas a beneficiarse de la exoneración del pago de la matrícula, implementos escolares, pensión y uniforme, hasta cuando su situación no se haya resuelto en forma definitiva²²³.

A título de ejemplo, un estudio realizado por la Defensoría regional del Tolima evidencia la insuficiencia de las medidas estatales para cubrir las necesidades de educación de las niñas y niños desplazados. Para el 2002, la Secretaría de Educación de Ibagué, capital del departamento del Tolima, tenía asignados 265 cupos, cuando se reportó la remisión de 1.163 solicitudes a los establecimientos educativos para los grados que van de preescolar a undécimo. Así, existía un déficit de cupos por lo menos 898. A este grave déficit se suma la práctica reiterada de algunos colegios y escuelas oficiales de negar el acceso a la niñez desplazada, argumentando en algunos casos que la atención educativa a esas niñas y niños no representa dividendos para los planteles educativos, en otros, a falta de cupos disponibles y de docentes²²⁴.

Las condiciones físicas y nutricionales de la niñez desplazada son trágicas y constituyen otra limitación a su posibilidad de permanecer de manera adecuada en el sistema escolar. Según un estudio reciente del Programa Mundial de Alimentos, el 23% de las niñas y niños desplazados padecen de desnutrición por

²²¹ Corte Constitucional, sentencia SU-1150 de 2000, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

²²² Véase las sentencias de la Corte Constitucional, T-1635 de 2000, T-251 de 2002 y T-098 de 2002.

²²³ La circular 020 de 1999 de la Secretaría de Educación de Bogotá reduce la exención del pago de la matrícula al primer año del desplazamiento forzado. Esta norma constituye una limitación ilegal a la educación de las personas víctimas de desplazamiento forzado, pues contraría la ley 387 y la normatividad internacional en la materia.

²²⁴ Defensoría del Pueblo regional Tolima, n.º 005, *La situación de la población desplazada ubicada en la ciudad de Ibagué*, 13 de septiembre de 2002, pág. 20.

las altas carencias de elementos básicos²²⁵. Además, solo las niñas y niños de primaria que se registran al principio del año tienen derecho a un refrigerio, lo cual no cubre ni a los estudiantes de secundaria, ni a los que se integran en el curso del año²²⁶.

Las ayudas proporcionadas por el Estado no son suficientes. “En cuanto a los útiles y textos escolares, la Red de Solidaridad Social les proporciona un paquete escolar que consiste solamente en cuadernos, algunos lápices y colores. No se les proporcionan textos escolares ni útiles específicos que generalmente son pedidos por los profesores”²²⁷. Si bien, en muchos casos, se permite asistir a las clases sin el uniforme escolar, la presión de los profesores, que no toma en cuenta su situación, o la discriminación que se genera por vestirse diferente les obliga a conseguirlo o a desistir del acceso a la educación.

De otro lado, el desplazamiento forzado genera una ruptura cultural para las niñas, los niños y los jóvenes, dificulta la reconstrucción de redes sociales y comunitarias, y conlleva a un proceso de adaptación doloroso. Según una investigación realizada por una organización no gubernamental en centros educativos de diferentes localidades de Bogotá, muchos jóvenes desplazados prefieren callar el hecho de ser desplazado²²⁸. La estigmatización que sufren se refiere a su situación de desplazamiento y frecuentemente a su forma de ser diferente, por haber vivido con otras costumbres en otra parte del país o por su pertenencia étnica: “se encontraron tres casos en los que el hecho de ser desplazado produjo un impacto fuerte en algunos profesores, quienes los trataron de guerrilleros o de sicarios”²²⁹.

El impacto psicológico y afectivo que generan los hechos que provocaron el desplazamiento forzado requiere una idoneidad de la enseñanza (flexible y adaptada a la vivencia de las niñas y niños desplazados) y una capacitación adecuada de los docentes. Si bien las normas reconocen esta necesidad²³⁰, son pocas las experiencias donde se brinda a las niñas y niños desplazados una atención psicosocial dentro del ciclo educativo formal. Tampoco se ha realizado capacitación a los docentes sobre el tema, no se cuenta con material didáctico y programas curriculares adaptados a esta población y dirigidos a la población receptora. Si existe alguna intervención, se realiza, en general, de manera voluntaria por algunas maestras y maestros y sin ningún tipo de asesoría especializada.

A título de ejemplo, en Altos de Cazucá en el barrio de Soacha, uno de los sectores más pobres de Bogotá en donde se ha incrementado la llegada de personas desplazadas durante los últimos dos años, se contabilizaron 10.000 niñas y niños que no tienen acceso a la educación primaria, de los cuales el 70% pertenecen a familias desplazadas. Cuando esas niñas y niños acceden a la educación, no se les brinda la atención necesaria para superar los trastornos y traumas sufridos por el desplazamiento forzado. En cuanto a la educación secundaria, los centros educativos locales no acatan la obligación de exoneración del pago de implementos y pensiones y porte de uniforme, por lo que la exclusión de la población infantil desplazada a este nivel alcanza el 95%²³¹.

²²⁵ Programa Mundial de Alimentos, *Vulnerabilidad a la inseguridad alimenticia de la población desplazada por la violencia en Colombia*, Bogotá, mimeo, junio de 2003.

²²⁶ Fundación Cepecs, *Informe anual, Situación de los jóvenes en condición de desplazamiento en el ámbito escolar en Bogotá*, Bogotá, Oficina para la Defensa de los Derechos Jóvenes (COM) Posición juvenil, Fundación Cepecs, 2002, pág. 9, en www.composicionjuvenil.8m.net

²²⁷ *Ibid.*, pág. 15.

²²⁸ *Ibid.*, pág. 26.

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ Véase, entre otros el artículo 5 del decreto 2562 y el documento, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002–2006, Hacia un Estado comunitario*, Bogotá, DNP.

²³¹ Defensoría del Pueblo, resolución regional n.º 003 sobre la situación de derechos humanos y de violencia que afrontan las familias desplazadas residentes en los barrios Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre del municipio de Soacha, 14 de agosto de 2002, pág. 20.

Frente a esta grave situación, son insuficientes las medidas que pretende adoptar el Gobierno. La política del Gobierno se limita a la ampliación de cupos educativos, a pesar de que se ha demostrado que esta disponibilidad no garantiza, por sí sola, la accesibilidad de la población desplazada a la educación. La lejanía de la escuela y los consecuentes gastos de transporte, los costos de los materiales educativos y la falta de recursos de las familias constituyen las principales barreras a la asistencia escolar.

Otro aspecto de preocupación concierne la falta de garantía de acceso a la educación durante todo el tiempo que una persona se encuentre en situación de desplazamiento forzado. La política del Gobierno insiste especialmente sobre la cobertura en educación durante las fases de emergencia y durante el retorno de la población desplazada. Así, la política deja un vacío en la atención hasta que se formalicen los procesos de retorno o reubicación, lo cual puede durar varios años. Estas medidas tendientes a privilegiar el acceso a la educación de la población que retorna desconocen que esta constituye población un porcentaje mínimo del total de la población desplazada, debido a la falta de garantías para un retorno en condiciones de dignidad, seguridad y voluntariedad²³².

En muchos de los retornos tampoco se ha hecho efectiva la realización del derecho a la educación. Se han presentado dificultades en proveer docentes en veredas donde los pobladores han iniciado procesos de retorno, sin que el Estado garantice la no repetición de las violaciones que generaron el desplazamiento forzado. En algunos casos, las familias retornadas han mitigado esta ausencia de maestras y maestros con los recursos internos de las comunidades y han asumido la educación como parte integral de un proceso de desarrollo y fortalecimiento comunitario y etnocultural. Ha sido el caso de las comunidades de Autodeterminación Vida y Dignidad (Cavida) que han retornado a la cuenca del Cacarica, departamento del Chocó desde febrero de 2000. Estas personas, en su mayoría afrocolombianas, presentaron al Estado una propuesta de retorno que incluía la reconstrucción de las escuelas destruidas mientras estaban desplazadas y el nombramiento de maestras y maestros. Ante la ausencia de respuesta estatal, la comunidad inició el desarrollo de una propuesta etnoeducativa con sus propias maestras y maestros comunitarios. La comunidad educativa comprende el derecho a la educación como parte integral de su desarrollo comunitario, acorde con su proceso de retorno en condiciones de dignidad y reivindicación de sus derechos a la vida, a la tierra, a la justicia, a la verdad y a la reparación integral²³³. En la primaria, 12 profesores propios asumen el proceso pedagógico y el bachillerato es asumido por miembros de una organización no gubernamental que les acompaña. Más de tres años después de haber retornado, el Estado no ha respondido de manera positiva a la petición de la comunidad para la profesionalización de las maestras y maestros comunitarios. La enseñanza permanece a cargo de la comunidad y de la ayuda de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que apoyan con recursos para el material didáctico.

Frente a esta situación de discriminación al disfrute del derecho a la educación de la población desplazada, el Gobierno actual ha presentado, en su documento de *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*, programas tendientes a proporcionar asistencia educativa a menores de edad, mediante subsidio al pago de pensiones y matrículas en las instituciones públicas y atención psicosocial para el restablecimiento emocional de las víctimas²³⁴. Dentro del programa de impulso de los retornos, se prevé la realización de programas de generación de empleo permitiendo el acceso a servicios de

²³² La mayoría de las personas desplazadas están favorables a permanecer en su lugar de llegada (el 46,22%) o reubicarse (18,96%), cuando solo el 11,30% quiere retornar. El 0,71% de la población desplazada dice querer salir del país y el 22,81% no sabe o no responde. Encuesta del Sistema de información sobre población desplazada por la violencia RUT de Movilidad Humana del Secretariado Nacional de Pastoral Social.

²³³ Propuestas de las comunidades desplazadas del municipio de Riosucio, cartilla *Retorno y reubicación*, febrero de 1999.

²³⁴ Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006, Hacia un Estado comunitario*, Bogotá, DNP, pág. 62.

educación para las familias desplazadas²³⁵, y el acceso a cupos mediante la ampliación de la cobertura en educación preescolar, básica y media. De manera complementaria, el Gobierno propone implementar proyectos de oferta educativa en las áreas urbanas en coordinación con organismos de cooperación internacional²³⁶. La ley 812 de junio de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, reitera el derecho de los menores de edad víctimas del desplazamiento forzado a la asistencia educativa formal en instituciones del Estado y a beneficiar en prioridad de la ampliación de la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior, realizada a través del Programa de Educación Rural²³⁷.

Los lineamientos de la política pública de atención en educación a la población desplazada presentados en el Plan Nacional de Desarrollo presentan vacíos y limitaciones preocupantes. Una vez más, no se establece con claridad las medidas financieras para hacer efectiva la ampliación de la cobertura en educación preescolar, básica y media, haciendo bastante incierta la realización de estos programas. La ley 812 a través de la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo no prevé medidas ni recursos financieros para garantizar la gratuidad, dejando como retórica las medidas relativas al subsidio al pago de pensiones y matrículas en las instituciones públicas y a la atención psicosocial. La ausencia de una normatividad clara en la materia mantiene varias inconsistencias entre diferentes regiones del país y en la forma como la Red de Solidaridad Social otorga algunos beneficios como el acceso a cupos escolares, la exoneración de costos educativos y el beneficio de paquetes escolares. Es importante también unificar los criterios y ampliar las medidas adoptadas por la Unidad de Atención al Desplazado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en materia de atención a las hijas e hijos menores de cinco años de las familias desplazadas y el otorgamiento de cupos en jardines infantiles.

La política del Gobierno se limita esencialmente a la ampliación de cupos educativos, cuando se ha demostrado que esta disponibilidad no garantiza por sí sola la accesibilidad de la población desplazada a la educación. Tampoco se presentan en la política pública medidas específicas para mejorar la idoneidad de la educación para las personas desplazadas.

Recientemente, la Red de Solidaridad Social y el Ministerio de Educación Nacional suscribieron un convenio para fortalecer la atención a niñas y niños desplazados en el sistema educativo. Estos recursos están orientados, entre otros a apoyar a los centros educativos que reciben población desplazada²³⁸. Por otra parte, desde julio de 2003, el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la llamada “Revolución educativa”, está impulsando una propuesta de capacitación de docentes, conocida como “Escuela y desplazamiento”, que prevé la puesta en práctica de actividades para fortalecer la capacidad de las entidades territoriales para la atención educativa de las poblaciones, talleres de capacitación a docentes que atienden población escolar desplazada, a través de organizaciones no gubernamentales. Falta todavía esperar los primeros resultados de estas iniciativas para evaluar sus alcances.

B. Educación para niñas y niños privados de la libertad

La Convención sobre los Derechos del Niño señala, en su preámbulo, que las niñas y niños deben recibir la protección y la asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad. Eso implica que la primera medida de un Estado para evitar que las niñas y niños infrinjan la ley penal debería ser garantizarles la plenitud de sus derechos y una educación acorde

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Ibid, pág. 128 y 129.

²³⁷ Ley 812 del 26 de junio de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, Hacia un Estado comunitario, título II, capítulo II A.

²³⁸ Defensoría del Pueblo, *Evaluación de la política pública en procesos de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de derechos humanos*, Bogotá, mimeo, junio de 2003, pág. 21.

con los principios de derechos humanos, en particular los de dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad. El artículo 40 de la citada Convención, indica que, siempre que sea adecuado y deseable, deben adoptarse medidas para tratar a las niñas y niños infractores de la ley penal sin recurrir a los procedimientos judiciales.

La Convención sobre los Derechos del Niño²³⁹ establece que la privación de la libertad de personas menores de edad sólo puede disponerse si existe una acusación penal en su contra. Además, esta medida debe ser excepcional y utilizada como último recurso. Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores (Reglas de Beijing) y las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) coinciden en señalar que las políticas de prevención del delito cometido por menores de edad deben estar enmarcadas dentro de una política social que en su conjunto tengan por objeto promover el bienestar de la niñez, lo cual permitiría “reducir al máximo el número de casos en los que haya que intervenir el sistema de justicia de menores”²⁴⁰. Las Directrices de Riad puntualizan que las políticas de prevención de la delincuencia deben diseñarse bajo la conciencia de que “calificar a un joven extraviado, delincuente o predelincente a menudo contribuye a que los jóvenes desarrollen pautas permanentes de comportamiento indeseable”.

La crítica situación de derechos humanos de la niñez en Colombia²⁴¹ no permite concluir que el Estado haya tomado medidas serias encaminadas a garantizar sus derechos, ni a prevenir por esta vía que incurran en violaciones al estatuto penal. Además, en Colombia la privación de la libertad de niñas y niños infractores de la ley penal es la regla general y no una medida tomada como último recurso.

La Defensoría del Pueblo ha denunciado desde hace varios años que las niñas y niños infractores de la ley penal son víctimas de graves violaciones a sus derechos humanos. Los atropellos se cometen desde el momento de la aprehensión o captura, hasta el momento en el cual se cumplen las medidas de protección impuestas por los jueces.

Las condiciones de detención tampoco propician una rehabilitación y socialización de los menores infractores, lo que favorece la reincidencia delictiva. Cuando los menores llegan a las instituciones de reeducación, tienen que vivir hacinados y son sometidos a tratos crueles y degradantes²⁴². Las medidas represivas son preferidas a la reeducación. En una institución en la ciudad de Cali (Valle del Cauca), la Defensoría del Pueblo encontró que, a pesar del mal estado de las aulas de clases, las directivas preferían invertir los escasos recursos presupuestales en la construcción de calabozos denominados “cuartos especiales”²⁴³. Ante el estado de deterioro, las aulas de clases tuvieron que ser selladas, impidiendo que las niñas y niños asistieran a las clases.

En el año 2002 la Defensoría del Pueblo realizó una investigación de campo con el objeto de hacer un diagnóstico de la situación de las niñas y niños infractores²⁴⁴. Entre otros aspectos, se investigó la educación que reciben al interior de los centros de atención²⁴⁵. Según la investigación, las niñas y niños

²³⁹ Artículo 37.

²⁴⁰ Reglas de Beijing, comentario a la regla 1.4.

²⁴¹ Defensoría del Pueblo, *Informe sobre la situación de la niñez en Colombia*, en www.defensoria.org.co/search/espanol/web/ninez_movie.htm.

²⁴² En una inspección realizada en el año 2000, la Defensoría del Pueblo encontró que en algunas instituciones los menores son maltratados. En la ciudad de Cúcuta (Norte de Santander), por ejemplo, encontró que los menores son golpeados con una tabla. En la ciudad de Palmira (Valle del Cauca), una de las modalidades de castigo a las niñas y niños, que se denomina “voltar”, consiste en ponerlos a dar vueltas hasta que se vomiten, frente a sus compañeros; lo cual vulnera gravemente sus derechos a la integridad personal y a la dignidad humana. Defensoría del Pueblo, *La niñez y sus derechos*, Bogotá, Boletín n.º 6, junio de 2000, pág. 9.

²⁴³ La Defensoría ha verificado que una de las medidas impuestas a los menores es el aislamiento en los llamados “cuartos de reflexión”. Estos lugares son pequeños, oscuros y húmedos, no tienen baño, y las niñas y niños tienen que dormir en el piso. *Ibíd.*, pág. 23.

²⁴⁴ Los resultados de la investigación pueden consultarse en Defensoría del Pueblo, *La niñez y sus derechos*, Bogotá, Boletín n.º 7, septiembre de 2002.

²⁴⁵ El trabajo de campo se adelantó en las ciudades de Cartagena, Pasto, Villavicencio, Pereira y Tunja.

infractores en Colombia no reciben programas de reeducación que contengan los parámetros establecidos en las reglas internacionales. En muchas instituciones la infraestructura para brindar la capacitación es insuficiente. Por tal motivo, las niñas y niños deben ser rotados por los talleres formando pequeños grupos. Mientras unos asisten a los talleres, los demás permanecen sentados o acostados en el piso sin realizar ninguna actividad²⁴⁶.

En todos los centros, la Defensoría encontró que las niñas y niños no reciben los contenidos ni la metodología adecuada para su nivel de escolaridad. Tampoco los programas encontrados respetaban los requerimientos de educación definidos a nivel nacional, limitándose a lecto-escritura, matemáticas y educación en valores. En otros casos, la educación escolar no se presta²⁴⁷ o se accede a ella sólo si la familia del menor paga los costos²⁴⁸. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, la atención estatal en educación en los centros de reeducación no ofrece propuestas pedagógicas novedosas acordes con las necesidades y condiciones propias de las niñas y niños que se encuentran privados de la libertad²⁴⁹.

El incumplimiento en la asignación de recursos estatales con los centros de atención especializada hace que se presenten múltiples deficiencias en la atención de las niñas y niños. Una de ellas es la insuficiencia del número de profesionales para atender a esta población, sobre todo en el área escolar²⁵⁰. Esto se suma al hecho de que los centros no poseen recursos para implantar escuelas al interior de sus instalaciones y no existe coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar para la realización de convenios interinstitucionales que permitan la prestación del servicio por parte de entidades especializadas. En consecuencia, el Estado viola de manera grave los más elementales derechos de las niñas y niños infractores de la ley penal, negándoles la posibilidad de reintegrarse a la sociedad y asumir una función constructiva en ella, como lo demanda el artículo 40 de la Convención de los Derechos del Niño.

C. Niñas y niños que trabajan

En Colombia trabajan aproximadamente 1.425.440 niñas y niños entre 12 y 17 años, lo cual corresponde al 27,7% de la población infantil. De estas niñas y niños, 33.000 entre 7 y 11 años (2,8%) trabajan en las ocho principales ciudades del país y el 13,3% (entre 10 y 11 años)²⁵¹ trabajan en la zona rural. Las niñas y niños que abandonan sus estudios para trabajar difícilmente regresan a la escuela²⁵².

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo²⁵³, de cada 10 niñas y niños que trabajan solamente tres asisten a la escuela. Es decir que, de las 1.425.440 niñas y niños entre 12 y 17 años que trabajan, solamente 427.620 estudian. Solamente 9.900 niñas y niños menores de 11 años, a penas el 30% de los que trabajan, asisten a la escuela.

Según el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil, el 90% de las niñas y niños trabajadores entre 7 y 17 años laboran en el sector informal de la economía, lo cual los excluye del

²⁴⁶ Defensoría del Pueblo, Op. cit., nota 142, pág. 26.

²⁴⁷ La investigación de campo de la Defensoría del Pueblo estableció que durante el año 2001 no se brindó educación básica primaria a las niñas y niños de los centros de Pereira y Villavicencio. Defensoría del Pueblo, Op. cit., nota 142.

²⁴⁸ En la ciudad de Pereira la educación media se brinda a través de un convenio con un colegio público que cobraba una mensualidad a las familias de los menores. Defensoría del Pueblo, Op. cit., nota 41.

²⁴⁹ Defensoría del Pueblo, Op. cit., nota 142, pág. 28.

²⁵⁰ Por ejemplo, en la ciudad de Tunja solo hay un docente para atender 16 niñas y niños, lo cual hace que las sesiones educativas se produzcan una o dos veces por semana. Defensoría del Pueblo, Op. cit., nota 142.

²⁵¹ Universidad Nacional de Colombia – UNICEF, *Creciendo en el asfalto. Niños, niñas y jóvenes vendedores en las calles de Bogotá*, Bogotá, Unibiblos, 2002, pág. 22.

²⁵² Misión Social, Departamento Nacional de Planeación, PNUD, Op. cit., nota 136.

²⁵³ Defensoría del Pueblo, Op. cit., nota 142.

acceso a la seguridad social, a una remuneración digna por su trabajo y a una jornada laboral apta para su edad²⁵⁴.

El desconocimiento de las funcionarias y funcionarios estatales sobre la situación de los menores es frecuente tanto a nivel nacional como regional. Así lo demostró una investigación realizada por un equipo de investigadores de la OIT. El grado de conocimiento de las funcionarias y funcionarios encargados de adoptar políticas educativas es bajo. “Los funcionarios del Ministerio de Educación encuestados conocían de manera superficial las actividades que desarrolla el sector educativo frente al problema del trabajo infantil”²⁵⁵.

Frente a esta realidad, el Estado colombiano no ha desarrollado una política seria para prevenir o evitar que las niñas y niños tengan que trabajar. Tampoco ha desarrollado políticas de educación especial para tender las necesidades educativas de estas niñas y niños. Es prioritario que el Gobierno diseñe y ejecute un plan de atención para la protección de las niñas y niños que erradique el trabajo infantil.

E. Niñas y niños que habitan en la calle

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es responsable de garantizar la intervención oportuna y adecuada de las medidas de protección que requieran las niñas y niños, tendientes a lograr el respeto, desarrollo y ejercicio pleno de sus derechos, cuando éstos se encuentran en riesgo o han sido desconocidos y vulnerados. El ICBF desarrolla un proceso administrativo de protección, en el que define una serie de medidas que deben aplicarse según la situación a la que está expuesta la niña o el niño. Este proceso se inicia a través de un equipo técnico de profesionales que recibe el caso y realiza un primer diagnóstico. El Defensor de Familia, miembro de este equipo, abre un proceso de investigación mediante el cual ordena, tanto la recolección de todas las pruebas necesarias, como la realización de las diligencias tendientes a establecer la situación real de la niña o del niño, y dicta la adopción de medidas provisionales de protección.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar estima que existen cerca de 30 mil niñas y niños que habitan en la calle, de los cuales solamente alrededor de 6.200 son atendidos anualmente²⁵⁶. Es decir que aproximadamente 24.000 niñas y niños que habitan en la calle no tienen ninguna posibilidad de recibir atención estatal, en la que se incluyen las medidas especiales de educación. Resulta inexplicable que, más de 30 años después de su creación, el sistema de bienestar familiar esté en incapacidad de atender siquiera las necesidades mínimas de nutrición, vivienda y vestuario de las niñas y niños que, por una u otra razón, han tenido que vivir en la calle.

F. Niñas y niños explotados sexualmente

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar estima que en el país existen alrededor de 25 mil niñas y niños explotados sexualmente, de los cuales solamente 14.400 han sido atendidos por el ICBF²⁵⁷. En materia de explotación sexual la primera y principal obligación del Estado es prevenirla. Según el artículo 6 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la

²⁵⁴ Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil, *Plan Nacional de acción para la erradicación del trabajo infantil en Colombia*, Bogotá, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil – IPEC, 2000, pág. 10.

²⁵⁵ Lídice Álvarez, Ernesto Durán, María Cristina Torrado, Esmeralda Vargas y Rosa Wilches, *Análisis de la política nacional frente al trabajo infantil en Colombia 1995-2002*, Bogotá, OIT/IPEC, 2003, pág. 55.

²⁵⁶ en www.icbf.gov.co

²⁵⁷ Mauricio Aponte Canencio y Carlos Iván García, *Explotación sexual infantil en Bogotá*, Bogotá, Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002, pág. 221.

Mujer²⁵⁸, los Estados partes se comprometen a promover una política nacional para erradicar la explotación de la prostitución ajena. Adicionalmente, el artículo 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño²⁵⁹ obliga a los Estados a proteger a los menores contra toda forma de abuso y/o explotación sexual.

Dado que el Comité de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ha reconocido en su recomendación general número 19 que la pobreza y el desempleo obligan a muchas mujeres, incluyendo niñas, a la prostitución, la obligación estatal va mucho más allá de instaurar una política específica para la prevención y erradicación de la explotación de la prostitución ajena y el tráfico de personas. La principal estrategia de prevención debería estar enfocada a la garantía plena, a todas las personas, de los derechos económicos, sociales y culturales. El Estado no cumple esta normatividad. Existe un alto grado de subatención por parte de las autoridades pertenecientes al Sistema Nacional de Bienestar Familiar de las niñas y niños que son víctimas de este tipo de crimen.

Se observa que aún en el evento en que se hiciera uso de la totalidad de los cupos y suponiendo que el proceso de atención fuera el adecuado, quedarían por fuera del programa aproximadamente 11.000 niñas y niños. Estas niñas y niños, víctimas de tratos degradantes y humillantes, y quienes requieren atención estatal preferente y tienen necesidades especiales de educación, no tienen la posibilidad de contar con servicios de atención especializada, lo cual constituye una flagrante violación a sus derechos.

Otra de las entidades responsables de enfrentar la prostitución infantil es la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Sin embargo, dicha entidad ha manifestado expresamente que “la Consejería no ha diseñado ni ejecutado ningún proyecto que tenga que ver con la prostitución de las niñas. Tampoco se ha diseñado ni ejecutado este tipo de programas a nivel departamental ni municipal”²⁶⁰.

Un reciente estudio del Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá encontró que en materia de prevención de explotación sexual “en la mayor parte de los casos en el sector educativo, debido a las dificultades operativas o de sobrecarga, los-as docentes y funcionarios-as no alcanzan a detectar y tratar con especial atención casos que requieren mayor dedicación en tiempo y preparación. Tampoco se tienen mayores apoyos específicos de otros sectores (salud por ejemplo) para procurar la integración y no-exclusión de niños-as y jóvenes con problemas mayores relacionados con conductas o factores de riesgo psicosocial como abandono, extrema pobreza, orfandad, consumo de sustancias psicoactivas, conflictos con la ley, familias violentas, o en este caso particular, la explotación sexual”²⁶¹.

El Estado debe proporcionar asistencia material y programas de apoyo, para lograr que las familias puedan dar a las niñas y niños un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental y social²⁶². En este mismo sentido, el Estado está obligado a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger a las niñas y niños contra toda forma de violencia, perjuicio, abuso físico o mental, incluido el abuso sexual, descuido o trato negligente o

²⁵⁸ De la cual Colombia es parte desde 1982.

²⁵⁹ De la cual Colombia es parte desde 1992.

²⁶⁰ Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, respuesta a derecho de petición de información ejercido por la Comisión Colombiana de Juristas, 3 de abril de 2000.

²⁶¹ Mauricio Aponte Canencio y Carlos Iván García, *Explotación sexual infantil en Bogotá*, Bogotá, Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002, pág. 221.

²⁶² Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 27.

explotación. Esas medidas deben comprender programas sociales con el objeto de proporcionar la asistencia necesaria a niñas y niños y a quienes cuidan de ellos, así como otras formas de prevención²⁶³.

D. Embarazo en adolescentes

De acuerdo con los resultados de la encuesta de salud sexual y reproductiva llevada a cabo por Profamilia en el año 2000, el 15% de las adolescentes encuestadas eran madres y el 4% estaban embarazadas de su primer hijo. Lo cual indica que una de cada cinco niñas ha estado embarazada alguna vez. Las proporciones de las niñas y jóvenes que son madres aumentan con la edad, desde 1,4% entre las de 15 años, hasta el 26,6% entre las de 18 años²⁶⁴.

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha establecido que el Estado tiene la obligación de abstenerse de adoptar medidas discriminatorias por razón de la maternidad, como también de expedir normas que desestimulen o coarten el derecho a ser madre²⁶⁵. Además, tiene la obligación de garantizar que la mujer en estado de embarazo no sea discriminada por los particulares y velar porque los centros educativos no nieguen el acceso, ni frustren, alteren o interrumpan el curso normal del ciclo académico de una mujer, como castigo por su maternidad²⁶⁶.

Pese a ello, son constantes las violaciones a los derechos humanos de las niñas y jóvenes en estado de embarazo. En muchas instituciones educativas de carácter religioso se considera que los embarazos prematrimoniales son atentados contra la moral y los principios religiosos e imponen sanciones a las estudiantes o buscan formas de impedir la continuidad o acceso a los colegios. Estas violaciones se presentan de múltiples formas: la expulsión del colegio, desescolarización, marginalización de las niñas o la negativa de los colegios a admitirlas en el curso escolar siguiente.

En 1998 una niña que cursaba el grado undécimo en una institución educativa de Bogotá fue suspendida al quedar embarazada. Las directivas del colegio la obligaron a presentar solamente algunos trabajos extraescolares, un día a la semana en horarios distintos al de la jornada educativa. La institución aducía que no existía una suspensión, sino una aplicación del manual de convivencia que representaba un cambio de la metodología del servicio educativo, ofreciendo el procedimiento de desescolarización, que era conocido tanto por la alumna como por los padres de familia. Los padres de la menor consideraron violado su derecho a la educación e interpusieron una acción de tutela. La Corte Constitucional concedió la tutela, al encontrar vulnerados los derechos fundamentales a la igualdad, a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad y a la educación de la estudiante, por lo que ordenó su retorno al régimen de escolaridad normal. Según la Corte los manuales de convivencia no pueden tipificar como causal de mala conducta, el embarazo de una estudiante, y si lo consagran deben ser inaplicados por los jueces de tutela²⁶⁷.

Son múltiples los casos en los que la falta de control tanto del Ministerio de Educación como de las secretarías locales de educación impide que se corrijan los abusos presentados por las instituciones privadas. Por ello, las estudiantes han tenido que acceder en constantes ocasiones a la acción de tutela para proteger sus derechos. Es necesario que las autoridades administrativas vigilen de mejor manera el cumplimiento de la jurisprudencia constitucional para evitar daños irreparables en la vida y educación de las niñas en estado de embarazo. El Estado también ha fallado en la adopción de políticas de

²⁶³ Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 19.

²⁶⁴ Profamilia, Op. cit., nota 135, pág. 101.

²⁶⁵ Corte Constitucional, sentencia T-656 de 1998, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁶⁶ Defensoría del Pueblo, *El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*, Bogotá, Imprenta Nacional, Programa de Seguimiento de Políticas en Derechos Humanos, Serie DESC, 2003, pág. 179.

²⁶⁷ Corte Constitucional, Op. cit., nota 64.

educación en salud sexual y reproductiva para prevenir el embarazo precoz. Además, las autoridades educativas deben ir más allá de la jurisprudencia y diseñar modelos y métodos educativos que se adecuen a las necesidades de educación de las niñas en estado de embarazo, presentando propuestas pedagógicas alternativas para la garantía efectiva de la educación de las niñas.

II. Obstáculos legales para la permanencia en la educación

La Constitución Política de 1991, en el inciso tercero del artículo 67, ordena que la educación sea obligatoria entre los cinco y los 15 años de edad y que comprenda como mínimo un año de preescolar y nueve años de educación básica. La Corte Constitucional ha interpretado esta norma estableciendo que el umbral de los 15 años es un límite que corresponde a la edad en la cual los estudiantes ordinariamente terminan su noveno año de educación básica²⁶⁸.

De acuerdo con la Corte interpretar literalmente esta norma significaría que cualquier percance que retrase el proceso educativo de una alumna o alumno lo excluiría del grupo de beneficiarios. Si se tiene en cuenta que el objetivo constitucional en esta materia consiste en lograr que las niñas y niños obtengan educación obligatoria y gratuita, el límite aludido debe interpretarse con cierta flexibilidad, de tal manera que comprenda un margen de necesaria tolerancia dentro del cual puedan quedar incluidos, entre otros, aquellos estudiantes que abandonan temporalmente, por diversas razones sus estudios (falta de recursos económicos, salud, cambio de residencia, violencia, problemas familiares, etc.). Por ello, la Corte consideró como margen adecuado los 18 años de edad²⁶⁹. Por lo tanto, constitucionalmente el derecho a la educación de todo menor de edad es fundamental y debe ser garantizado por el Estado, aun cuando el menor haya superado los 15 años sin haber cursado algún grado de educación básica. Pese a que el Estado colombiano está obligado a tomar las medidas que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de dicha obligación, algunas disposiciones normativas se convierten en verdaderos obstáculos para que las niñas y niños terminen su ciclo de educación básica.

Un primer ejemplo se evidencia con la aplicación de la ley 715 y la relación docente/alumno. Según esta norma, cada docente debe tener una relación de alumnos que racionalice la prestación del servicio educativo. El conteo de educandos se realiza a través de los registros de nacimiento de las niñas y niños. Esto ha llevado a un gran subregistro de niñas y niños en regiones y, por ello, a la reubicación de plazas docentes. En el departamento del Chocó, por ejemplo, existe un alto porcentaje de niñas y niños que no tienen registro civil de nacimiento. La obligación de acreditar la existencia de tal registro se ha convertido en una barrera para la prestación del servicio educativo en el departamento, perjudicando especialmente a las niñas y niños desplazados²⁷⁰.

En segundo lugar, la inadecuación legislativa en materia de edad mínima para el ingreso a la vida laboral y la negligencia de las autoridades en la erradicación del trabajo infantil obstaculizan el ejercicio del derecho a la educación²⁷¹. Pese a que Colombia ha ratificado los convenios 138 y 182 de la Organización Internacional del Trabajo, aún falta adecuar las normas del trabajo con estos convenios²⁷².

²⁶⁸ La edad promedio de las niñas y niños que asisten a la educación media (que corresponde a los grados décimo y undécimo) está contemplada entre los 15 y 18 años de edad. *Ibid*, nota 124, pág. 6.

²⁶⁹ Corte Constitucional, sentencia T-323 de 1994, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁷⁰ Testimonio de la comunidad choacoana participante del taller regional sobre el derecho a la educación, realizado por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, en la ciudad de Quibdó el 13 de septiembre de 2003.

²⁷¹ En Colombia la edad mínima para acceder a un empleo es de 14 años.

²⁷² La Oficina Internacional del Trabajo en un reciente informe ha denunciado que “(e)l país no ha logrado incorporar en la legislación en materia de infancia la filosofía propia de la Convención Internacional de Derechos del Niño”. Lídice Álvarez, Ernesto Durán et al., *Op. cit.*, nota 255, pág. 15.

El Convenio 138 de la OIT establece que la edad mínima de acceso al trabajo que fije el Estado parte no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar²⁷³. En el caso colombiano debería ser, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, 18 años y no 14 como estipula el Código Sustantivo del Trabajo²⁷⁴. Por otra parte, el mismo convenio establece que el Estado parte debe comprometerse a seguir una política de abolición del trabajo infantil que aumente progresivamente la edad mínima de admisión. El Estado colombiano ratificó en el año 2001 el Convenio 138 y hasta la fecha no ha adoptado ninguna medida para modificar la edad mínima de ingreso al trabajo que está vigente desde hace más de 14 años.

En tercer lugar, la edad legal para contraer matrimonio obra en detrimento de la continuidad y terminación del ciclo básico educativo. En Colombia, el Código Civil establece que las niñas y niños pueden contraer matrimonio con permiso de sus padres desde los 12 años para las niñas y los 14 para los niños²⁷⁵. Esta disposición, además de que viola el artículo 16 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, atenta gravemente con el derecho a la educación de las niñas y niños, dado que se considera que para esta edad las niñas y niños aún no han terminado los diez años de educación obligatoria.

Un cuarto hecho que resulta preocupante es la reiterada intención gubernamental de enfrentar por la vía del castigo el problema de las niñas y niños que infringen la ley penal. El actual Presidente de la República, en su propuesta de campaña contenida en el documento *Manifiesto democrático 100 puntos de Álvaro Uribe Vélez*, prometió “(m)ás severidad con el menor delincuente de alta peligrosidad”. Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo se propuso la adopción de una ley marco de infancia y familia en la que “se definirán los instrumentos normativos y de aplicación de la justicia penal juvenil para los casos de infracción y contravención a la ley”²⁷⁶. Las normas internacionales procuran excluir o reducir la “judicialización”²⁷⁷ de los problemas sociales que afectan a las niñas y niños, que pueden y deben ser resueltos, en muchos casos, con medidas de diverso carácter, pero sin alterar o disminuir los derechos de las personas. En este sentido, son plenamente admisibles los medios alternativos de solución de las controversias, que permitan la adopción de decisiones equitativas, siempre sin menoscabo de los derechos de las personas²⁷⁸. Por ello, es preciso que se regule con especial cuidado la aplicación de estos medios alternativos en los casos en que se hallan en juego los intereses de las niñas y niños, y no se tienda a incrementar su judicialización.

En quinto lugar, resulta preocupante un proyecto de ley recientemente presentado ante el Congreso que, de ser aprobado, tendría consecuencias nocivas para la educación juvenil, especialmente de la juventud desvinculada del conflicto armado²⁷⁹. Se trata de un proyecto de ley que establece la universalidad, sin distinciones por razones de raza, condición económica, social o nivel de escolaridad, de la prestación del servicio militar obligatorio. Si bien el proyecto de ley garantiza el no reclutamiento de niñas y niños menores de 18 años, su redacción actual permitiría que niñas y niños que han sido desvinculados del conflicto y que son, por lo tanto, víctimas del mismo, sean reclutados por las fuerzas armadas una vez cumplan la mayoría de edad, contrariando las recomendaciones internacionales respecto de la protección de la niñez víctima de la guerra y negándoles la oportunidad de terminar su ciclo de escolaridad.

²⁷³ Artículo 2.3.

²⁷⁴ El artículo 30 del Código Sustantivo del Trabajo establece la prohibición del trabajo para las niñas y niños menores de 14 años. Sin embargo, la misma norma establece que “excepcionalmente y en atención a circunstancias especiales calificadas por el defensor de familia, los mayores de doce (12) años podrán ser autorizados para trabajar”.

²⁷⁵ Artículo 117.

²⁷⁶ Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Op. cit., nota 234, pág. 148.

²⁷⁷ Artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño, Regla 11 de Beijing y 57 de las Directrices de Riad.

²⁷⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión consultiva n.º 17, Condición jurídica y derechos humanos del niño*, párr. 135.

²⁷⁹ Proyecto de ley n.º 19 de 2003, por el cual se dictan normas sobre el servicio militar y se dictan otras disposiciones.

Finalmente, una seria preocupación resulta del proyecto de reforma constitucional distinguido con el número 01 de 2003 (Senado) que cursa actualmente en el Congreso de la República. En dicho proyecto se pretende reducir la edad legal de la mayoría de edad a los 16 años. De ser aprobada esta iniciativa no sólo se atentaría contra el derecho a ser niño y el concepto de niño descrito por la Convención Internacional sobre Derechos del Niño, sino que además se limitarían las posibilidades de educación de las niñas y niños, pues reduciría la obligación estatal de garantizarles educación básica en los términos descritos por la jurisprudencia constitucional arriba reseñada. Además, de ser aprobado dicho proyecto se reducirían en muchos otros sentidos los derechos de las niñas y niños, como el derecho a la protección especial del Estado, edad de responsabilidad penal, servicio militar obligatorio y derecho de cuota alimenticia de los padres.

Vale la pena recordar que el Estado colombiano está obligado a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, para lograr plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Entre estas medidas se encuentra la eliminación de todos los obstáculos legales que impiden la efectiva garantía del derecho a la educación.

III. Educación religiosa

La ley general de educación establece áreas obligatorias y fundamentales de conocimiento que necesariamente tendrán que ser ofrecidas en todas las instituciones educativas de acuerdo con el currículo y el proyecto educativo institucional. Entre ellas se encuentra la educación religiosa²⁸⁰, que deberá ofrecerse en todos los establecimientos educativos, observando la garantía constitucional según la cual, en los establecimientos del Estado, ninguna persona podrá ser obligada a recibirla. La ley general de educación establece también que recibir educación religiosa es un derecho²⁸¹. Esa educación debe impartirse de acuerdo con lo establecido en la ley estatutaria que desarrolla el derecho de libertad religiosa y de cultos²⁸².

Estas normas legales no han sido reglamentadas, situación que ha sido duramente criticada por la Iglesia Católica, que es una de las principales prestadoras del servicio de educación privada en Colombia. De acuerdo con información de prensa²⁸³ (aún no se conoce el texto), el presente Gobierno está discutiendo con la Iglesia Católica la expedición de un decreto reglamentario que, al parecer, sería excluyente de las demás religiones y cultos legalmente reconocidos por el Estado colombiano.

Según lo difundido por la prensa, el proyecto de decreto plantea que se dictarían dos horas semanales de clase de religión católica en los colegios públicos y quienes no profesen esta religión no tienen otra opción que no estudiarla. Es decir que el proyecto pretende reglamentar la educación religiosa entendida ésta como religión católica. Con este proyecto los colegios privados conservarían su libertad de escoger credo o confesión, pero los colegios oficiales tendrían que ceñirse al modelo católico, pues según un vocero de la Conferencia Episcopal Colombiana, congregación con la que está discutiendo el Gobierno el decreto, “es la única religión que tiene acuerdos con la Nación, infraestructura para capacitar maestros y ha hecho acercamientos con el Estado”²⁸⁴.

²⁸⁰ Artículo 23 de la ley 115 de 1994.

²⁸¹ Artículo 24 de la ley 115 de 1994.

²⁸² Ley 133 de 1994.

²⁸³ “Buscan expedir norma religiosa que obligue a los colegios a dictar enseñanza religiosa, como ordena la ley”, diario *El Tiempo*, sección Educación, 26 de julio de 2003, en www.eltiempo.com

²⁸⁴ *Ibid.*

El Gobierno debe suministrar más información al respecto y hacer un debate abierto e incluyente que convoque a los miembros de todos los credos y religiones legalmente constituidos y que gozan de la misma protección constitucional para evitar eventualmente vulnerar sus derechos y los de los educandos.

En síntesis, el sistema educativo colombiano es expulsor de las niñas y niños en edad escolar. El Estado no ha adoptado medidas serias para garantizar la permanencia de las y los escolares dentro del sistema hasta la culminación del ciclo educativo completo. El sistema educativo en Colombia es inflexible y no atiende a las necesidades especiales de educación de muchas niñas y niños. Los obstáculos legales y fácticos que impiden la permanencia de las niñas y los niños en el sistema educativo no han sido removidos por el Estado.

El Estado no tiene políticas concretas para brindar atención educativa especial a las niñas y niños víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzado, niñas y niños víctimas de explotación sexual, niñas y niños privados de la libertad, niñas y niños que habitan en la calle, niñas y niños que se ven obligados a trabajar, ni para las niñas madres o en estado de embarazo. Esta situación se presenta a pesar de que dichas violaciones a los derechos de la infancia, son sistemáticas y generalizadas en el contexto colombiano.

La situación resulta más preocupante con el hecho de que sea el propio Estado el que dificulte la implementación de una educación adaptable y propicie la deserción escolar. La legislación colombiana aun cuenta con varias normas que son verdaderos obstáculos para garantizar el derecho a la educación. La edad mínima legal para contraer matrimonio y de ingreso a la vida laboral son dos grandes obstáculos para la permanencia de las niñas y los niños en el sistema educativo. Así mismo, la obligación de presentar requisitos para acceder a la escuela, como el registro civil de nacimiento, afectan el acceso de muchas niñas y niños al sistema educativo, especialmente en zonas rurales, y para comunidades en condiciones de desplazamiento.

Capítulo 5

Obligación de garantizar una educación aceptable

La forma en que se transmite el conocimiento y su contenido, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, ha de ser aceptable (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, para los padres. Este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza. El Estado está obligado a asegurarse de que todas las escuelas se ajusten a los criterios mínimos que ha elaborado y a cerciorarse de que la educación sea aceptable tanto para las madres y padres como para las niñas y niños²⁸⁵.

Esta obligación también se refiere a derechos como la etnoeducación. En particular, hace énfasis en la lengua de instrucción para los miembros de pueblos indígenas y minorías étnicas, debido a que el idioma a menudo hace que la educación sea inaceptable si no es la lengua materna de las niñas y niños.

La evaluación del cumplimiento del Estado colombiano respecto de los componentes de la obligación de aceptabilidad se centra en este informe en cinco temas. En primer lugar, se evalúa la calidad de la educación que se imparte en Colombia. En segundo lugar, se valoran las medidas que, en materia de etnoeducación, ha adoptado el Estado colombiano. En tercer lugar, se aborda el tema del idioma de instrucción. En cuarto lugar, se hace un balance de la situación de los derechos de los estudiantes. Finalmente, se evalúa el cumplimiento de la obligación estatal de proveer educación en derechos humanos.

I. Calidad de la educación

De acuerdo con lo señalado por la UNESCO, la calidad de la educación debe ser evaluada por lo menos a través de tres dimensiones. La primera se mide a través de las condiciones en que se desarrolla el aprendizaje: construcciones escolares, disponibilidad de materiales y textos, presencia permanente y oportuna del personal docente y existencia de servicios de apoyo al estudiantado según sus necesidades. La segunda se verifica a través de los resultados del aprendizaje propiamente dichos o la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje tal como ellas se definen en el contexto educativo del país. La tercera tiene que ver con el grado en que estos resultados se distribuyen socialmente: la totalidad o la gran mayoría de las niñas y niños, independientemente de su procedencia social o cultural, alcancen los objetivos de la educación²⁸⁶.

Las condiciones en las que se desarrolla el aprendizaje en Colombia son muy precarias y, en muchos casos, impiden que las niñas y niños puedan recibir una educación de calidad. Las instituciones públicas cuentan con recursos insuficientes para garantizar la prestación a cabalidad del servicio educativo. Las instalaciones educativas no cuentan con las apropiaciones presupuestales suficientes a cargo de la Nación o de las entidades territoriales para cubrir los gastos de materiales pedagógicos y de mantenimiento de las instalaciones. Esto los ha obligado a cubrir este tipo de gastos a través de los fondos de servicios educativos que son cobrados a las familias. Esta medida hace que la infraestructura y materiales pedagógicos varíen entre instituciones y que se garantice mayor calidad educativa en las instituciones en donde mejores condiciones socioeconómicas ostenten las familias. Esta discriminación

²⁸⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general 13*, párr. 6.

²⁸⁶ UNESCO, *La Educación para todos (EPT.) Evaluación 2000: Informes de países. Colombia*, en www.unesco.org/wef/countryreports/colombia/rapport_3.html

por motivos económicos se suma a otras discriminaciones que subsisten en el sistema educativo colombiano.

El colegio Sierra Morena es una institución educativa oficial ubicada en uno de los barrios periféricos de la ciudad de Bogotá. El colegio cuenta con 1.500 estudiantes en dos jornadas. La mayoría de sus estudiantes son niñas y niños desplazados. Las instalaciones cuentan con 14 aulas prefabricadas en casetas de lata, bloque y concreto. Los techos tienen goteras y las paredes están agrietadas. Los salones, los techos y las puertas de los sanitarios son de lata.

En el colegio Sierra Morena no hay computadores. Tampoco hay campos deportivos ni zona verde. No hay libros de textos para todos los estudiantes, ni una grabadora. El agua llega de vez en cuando y la ocasión es aprovechada para almacenarla en tanques de plástico que son suficientes para vaciar los cinco retretes. El colegio tampoco cuenta con línea telefónica.

El colegio Sierra Morena es uno de los 427 colegios de Bogotá que, según la Secretaría de Educación Distrital, necesitan arreglos o, como en este caso, una infraestructura decente y segura²⁸⁷.

El colegio Andino de Bogotá es un colegio privado que cuenta con laboratorios para las ciencias naturales, salones especiales para ciencias sociales, dos bibliotecas, dos salones multimedios, tres salas de juntas, dos salones de informática, seis salones para arte y manualidades, un auditorio y un salón múltiple. Para la educación física y la recreación de sus estudiantes, el colegio Andino cuenta con una pista de atletismo de tartán, campos de baloncesto y voleibol, un gimnasio y una piscina cubierta. Otros recursos con los que cuenta el colegio son: una cafetería, una enfermería atendida por una enfermera profesional, un almacén de útiles escolares, fotocopiado y multicopiado, medios audiovisuales, acceso permanente a internet y correo electrónico. Para el transporte, el colegio Andino cuenta con una flota de 29 buses modernos para recoger y llevar a las y los alumnos a sus casas. El colegio dispone también de instalaciones para educación preescolar con amplias áreas recreativas al aire libre²⁸⁸.

Asimismo, el costo de los textos escolares solamente puede ser sufragado por algunas familias, condenando al rezago educativo a las niñas y niños de las familias con menores recursos. Las medidas estatales son insuficientes para garantizar una mayor equidad. La política de la “Revolución Educativa” propone un mecanismo denominado “materiales educativos” que pretende “garantizar que las entidades territoriales tengan acceso a libros, textos y materiales educativos de buena calidad y bajo costo”. Pese a que el propósito del programa es la eliminación de la discriminación en la calidad de la educación, sus metas son muy reducidas y no cumplen la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles en la satisfacción de las necesidades de la población. La meta de esta política, para los próximos cuatro años, se limitará a “establecer los lineamientos y criterios” del programa, sin planear estrategias concretas de reducción de las desigualdades, es decir que las entidades estatales dedicarán cuatro años a diseñar una política sin tener la certeza de que el próximo Gobierno vaya a aplicarla.

La condición de la presencia permanente y oportuna del personal docente tampoco prevalece en la educación colombiana. La política de aumentar la cobertura educativa sin aumentar el 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 o de contratación de mayor personal docente debidamente capacitado para impartir enseñanza.

²⁸⁷ “Colegio Sierra Morena necesita salones de cemento, una biblioteca con libros y baños dignos”, diario *El Tiempo*, sección Bogotá, 24 de septiembre de 2003, en www.eltiempo.com

²⁸⁸ Colegio Andino, *Presentación institucional*, en www.colegioandino.edu.co/sp/quienes.php

En Colombia, en lugar de avanzar en la reducción del promedio de alumnos por docente para hacer una educación más personalizada, en los últimos años se ha propendido por aumentar el número de estudiantes a quien el docente debe impartir educación. Se destaca que en el año 1992 Colombia reportaba 28 alumnos por maestro. Para ese mismo año, Francia reportaba 12 y Suecia 10²⁸⁹. El decreto 3020 de 2002 emitido por el Ministerio de Educación establece que el promedio de relación de alumnos por docente debe ser 32 para la zona urbana y 22 para la zona rural. Sin embargo, en muchas instituciones esta relación es ampliamente rebasada. La Federación Colombiana de Educadores (Fecode) ha denunciado que en Bogotá existen cursos de más de 45 estudiantes por docente²⁹⁰. En muchas instituciones el hacinamiento y la despersonalización del proceso educativo generan graves implicaciones que redundan en la baja calidad de la educación²⁹¹.

La situación es más dramática en el caso de los institutos técnicos, de educación especial y nocturnos. Los decretos 1850 y 3020 de 2002 transformaron los institutos técnicos que impartían educación técnica de sexto a once grado y la redujeron a una formación técnica solamente para los grados de educación media (décimo y once). Con esta medida desapareció la formación técnica en la educación básica. En la práctica, esta medida reduce el número de docentes para las modalidades técnicas. Con esto, se aumenta el número de estudiantes por curso. Con grupos grandes de estudiantes se recarga de trabajo a los docentes; en consecuencia, resulta más difícil mantener la seguridad industrial, mantener las máquinas, manejar inventarios, etc. En general, la calidad de la educación presenta una desmejora en la medida en que con grupos más grandes la educación se despersonaliza y las maestras y maestros no pueden atender todas las necesidades educativas de las niñas y los niños.

En el caso de los colegios nocturnos se aumentó la jornada académica y laboral de los docentes. La jornada laboral se estableció desde las 4 de la tarde hasta las 10 de la noche, obligando a los docentes a dictar 22 horas cátedra de 60 minutos cada una, mientras que el régimen anterior establecía cátedras de 45 minutos. Si bien el aumento del número de clases aparenta ser una medida positiva, los estudiantes que estudian en esta jornada, generalmente por compromisos laborales solo pueden asistir a clase a partir de las 6 de la tarde. Los efectos de esta medida son la deserción de las y los estudiantes trabajadores que asistían a la jornada nocturna.

En educación especial²⁹² se impone el traslado de docentes que venían atendiendo estos centros a instituciones educativas no especializadas, lo que se traduce en una pérdida de recursos humanos con dedicación profesional específica. En algunas instituciones de la ciudad de Medellín, por ejemplo, profesionales dedicados a la psicología, que anteriormente estaban destinados de manera exclusiva a la atención psicosocial de las niñas y niños, ahora tienen que combinar estas funciones con la enseñanza de cátedras, que algunas veces no tienen afinidad con sus conocimientos profesionales²⁹³.

La inexistencia de servicios de apoyo al estudiantado según sus necesidades es otro grave problema de la calidad educativa. Como anteriormente se reseñó, el modelo educativo colombiano no cuenta con programas especiales que se adapten a las necesidades particulares de las niñas y niños privados de la

²⁸⁹ UNICEF, *Informe sobre el desarrollo mundial 1995*, en www.unicef.org

²⁹⁰ Federación Colombiana de educadores (Fecode), *Elementos para el análisis de la jornada académica y laboral*, febrero de 2003, en www.fecode.edu.co

²⁹¹ En el colegio Inem de Pereira (departamento de Risaralda), por ejemplo, el rector Óscar Cardona reconoció en agosto de 2003 (es decir, a ocho meses de haber iniciado el año escolar) que 1.100 estudiantes nuevos entraron el presente año al colegio, pero que, al no contar con recursos adicionales, sus nuevos alumnos estaban teniendo que tomar las clases sentados en el suelo. “Maestros, preocupados por la calidad de los colegios oficiales”, diario *El Tiempo*, sección Educación, 29 de agosto de 2003, en www.eltiempo.com

²⁹² De acuerdo con el artículo 5 del decreto 088 de 1976 “(s)e llamará Educación Especial la que se refiere a los sobresalientes y a quienes presenten deficiencias físicas, mentales, emocionales, sociales, o tengan dificultades especiales en el aprendizaje”. Según el párrafo del mismo artículo, “(l)a Educación Especial estará integrada a la educación formal o no formal. El Gobierno establecerá programas adecuados, estimulará la iniciativa privada y promoverá la formación de personal docente en este ramo y la investigación en la educación especial”.

²⁹³ Testimonio de una representante comunitaria participante del taller regional sobre el derecho a la educación, realizado por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, en la ciudad de Medellín el 15 de septiembre de 2003.

libertad, víctimas del conflicto armado, víctimas del desplazamiento forzado, niñez trabajadora, niñas y niños que habitan en la calle, niñez explotada sexualmente y niñas embarazadas.

El segundo indicador de medición de calidad propuesto por la UNESCO es la verificación de los resultados del aprendizaje, o la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje tal como ellas se definen en el contexto educativo del país. En Colombia existe un Sistema Nacional de Evaluación que cuenta con capacidad técnica para realizar el monitoreo permanente del rendimiento académico de las y los estudiantes. Los estándares de medición de calidad educativa tradicionalmente han sido evaluados a través de pruebas de conocimientos a los estudiantes. La meta propuesta es que todos los estudiantes alcancen los niveles de logro esperados en pruebas nacionales e internacionales²⁹⁴.

Uno de los logros de la ley 115 resaltados por la evaluación de la Educación para Todos EPT 2000 de la UNESCO es el reconocimiento de la autonomía escolar, los proyectos educativos institucionales y la dirección colegiada de las instituciones escolares. Al respecto, el documento de evaluación recomienda al Estado colombiano avanzar en estos procesos de autonomía escolar. Sin embargo, el modelo de estándares de calidad, adoptado mediante las normas que reglamentan la ley 715 de 2001, impone un modelo de pensamiento único que elimina la autonomía escolar que garantizaba la ley general de educación. Esto constituye un franco retroceso en materia de calidad.

El Estado tiene la responsabilidad y la obligación de garantizar un contenido académico mínimo igual en todas las instituciones educativas del país, tanto públicas como privadas. Sin embargo, esta obligación no puede ejercerse de manera tal que las instituciones educativas no gocen de autonomía para desarrollar sus proyectos académicos y pedagógicos para transmitir ese contenido. La uniformidad de las actuales evaluaciones ordenadas por el Ministerio de Educación hace nugatoria la autonomía de las instituciones escolares de discutir, crear y ejecutar sus propios proyectos educativos institucionales, pues las exigencias del sistema de evaluación que se está aplicando hace que los docentes tengan que dedicarse exclusivamente a la enseñanza de las competencias que nacionalmente son evaluadas. Tanto los docentes como los recursos económicos y pedagógicos deben ser destinados de manera exclusiva para cubrir los contenidos homogéneos de evaluación, pues el decreto 2582 de 2003 que reglamenta la evaluación docente responsabiliza de manera exclusiva a los docentes y directivos de las fallas de aprendizaje de los educandos²⁹⁵.

Con la aplicación de estas medidas, los colegios se están dedicando a realizar las actividades necesarias para cumplir únicamente con los estándares educativos, dejando de lado otras obligaciones educativas. Así, por ejemplo, el magisterio ha denunciado que, con la aplicación del decreto 3020 del 2002, mediante el cual el Ministerio de Educación fijó los procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo de la educación pública, se viene desmontando la enseñanza de educación física y artística de los planteles estatales. Dichas instituciones tenían uno o varios docentes adicionales, que generalmente dictaban áreas de apoyo como educación física, inglés, artes e informática, debido a que la norma establece que a cada curso de primaria le corresponde un solo maestro dejaron de contar con ellos²⁹⁶.

²⁹⁴ Defensoría del Pueblo, *El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*, Bogotá, Imprenta Nacional, Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos. Serie des, 2003, pág. 234.

²⁹⁵ Ver *supra* punto III del capítulo 2 sobre cuerpo docente.

²⁹⁶ “La educación física tiende a desaparecer en pènsum de colegios colombianos”, diario *El Tiempo*, sección Educación, 12 de mayo de 2003, en www.eltiempo.com

Además, esos estándares limitan la educación al desarrollo de competencias mínimas determinadas en función del mercado laboral²⁹⁷. Así, se reduce el ser humano educado a una eventual herramienta de la economía. Si bien este aspecto de la educación es fundamental, no es el único, básicamente porque el ser humano no se circunscribe, y no puede circunscribirse, a lo económico y porque el objetivo de la educación es permitir un desarrollo global de la personalidad.

La uniformidad de los procesos formativos y la homogeneización de la población atentan contra las particularidades sociales y regionales, la diversidad cultural y la pluralidad de corrientes de pensamientos. Al respecto, el Consejo Nacional de Planeación²⁹⁸ denunció que la estandarización y la universalización educativa, que propone el actual Plan Nacional de Desarrollo, pueden llegar a “desconocer de plano” la diversidad colombiana y sus contextos regionales, sociales y culturales²⁹⁹.

Los estándares nacionales de evaluación de la calidad de la educación deben permitir obtener una muestra nacional de calidad, al tiempo que deben tener en cuenta las diferencias regionales, sociales y culturales de la nación y respetar la autonomía de las instituciones educativas. Al respecto el Ministerio de Educación Nacional debe proponer un diálogo más amplio que permita avanzar en el tema sin utilizar las mediciones negativas de estos estándares como medidas represivas frente a estudiantes y docentes.

El tercer indicador de medición de calidad propuesto por la UNESCO tiene que ver con el grado en que los resultados de seguimiento del aprendizaje se distribuyen socialmente, es decir que la totalidad o la gran mayoría de las niñas y niños, independientemente de su procedencia social o cultural, alcancen los objetivos de la educación. En esta materia la de la educación presenta también graves deficiencias.

Según las mediciones gubernamentales, entre ellas los resultados de las pruebas de Estado realizadas por el Icfes³⁰⁰, la calidad de la educación en Colombia es un bien exclusivo para las niñas y niños de familias con mayores recursos. También existe discriminación contra las personas que habitan en las zonas rurales con respecto a las que habitan las urbanas. Además, las minorías étnicas, como los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, presentan los niveles más bajos de calidad educativa. En conclusión, el sistema educativo colombiano en materia de calidad es discriminatorio.

“La información disponible muestra que la calidad de la educación básica y media ofrecida por instituciones públicas es deficiente. La brecha entre la educación pública y la privada ha venido aumentando a pesar de que la inversión municipal en docentes se duplicó entre 1993 y 1998. El deterioro de la calidad también ha sido evidente en el caso de la educación media. En 1986, 35% del total de los colegios del país eran de bajo rendimiento, para 1999 ese porcentaje había subido hasta el 56%. La proporción de colegios oficiales de bajo rendimiento se duplicó en el mismo periodo”³⁰¹.

²⁹⁷ Ministerio de Educación Nacional, *Articulación de la educación con el mundo productivo. La formación de competencias laborales*, Bogotá, agosto de 2003, en www.mineduccion.gov.co

²⁹⁸ El Consejo Nacional de Planeación está integrado por representantes de las entidades territoriales (municipios, departamentos, distritos y territorios indígenas) y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tiene carácter consultivo y sirve de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

²⁹⁹ Consejo Nacional de Planeación, *Colombia se pronuncia sobre el Plan Nacional de Desarrollo, “Hacia un Estado comunitario”*, Bogotá, mimeo, 2003, pág. 32.

³⁰⁰ El examen de Estado es una prueba nacional aplicada a estudiantes de último año de educación secundaria. Según el Icfes, los objetivos esenciales de las pruebas son: servir como un criterio para el ingreso a la educación superior e informar a los estudiantes acerca de sus competencias en cada una de las áreas evaluadas, con el ánimo de aportar elementos para la orientación de su opción profesional, en www.icfes.gov.co/cont/eebm/ac/e_e2000/trayec/e_est2_pro_exa.htm

³⁰¹ Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002–2006, Hacia un Estado comunitario*, Bogotá, DNP, pág. 122.

“Los resultados también revelan grandes desigualdades en cuanto a la calidad de la educación que reciben los estudiantes de menores recursos. Igualmente, los colegios de las grandes ciudades tienen mejores resultados que los que están ubicados en los municipios pequeños y en los departamentos más pobres. En 2001 todos los colegios de Amazonas y Vaupés fueron clasificados como de nivel ‘bajo’. En Chocó esta situación se presenta en nueve de cada diez instituciones. En el otro extremo está Bogotá, donde la tercera parte de los colegios se ubica en nivel ‘alto’”³⁰².

En conclusión, en Colombia subsisten graves y múltiples problemas que afectan la calidad de la educación. Primero, las condiciones en las que se desarrolla el aprendizaje impiden, en muchos casos, que las niñas y niños puedan tener una educación de calidad. Segundo, el esquema de estandarización de evaluación de resultados ha retrocedido en los avances logrados en autonomía escolar y amenaza con eliminar el reconocimiento de las diferencias. Finalmente, los resultados de las mediciones demuestran que la distribución social de la calidad es discriminatoria y regresiva.

II. Respeto por la diversidad cultural

La etnoeducación está definida en la ley 115 de 1994 como aquella que “se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos”³⁰³. Además, por disposición legal, la etnoeducación debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural con el debido respeto de las creencias y tradiciones de cada cultura. La finalidad de la etnoeducación, según esta ley, es la de afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, sistemas y prácticas comunitarias de organización, uso de lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura³⁰⁴.

A pesar de que el Estado colombiano ha ratificado varios instrumentos internacionales que reconocen los derechos de los grupos étnicos³⁰⁵, estos grupos se enfrentan al limitado cumplimiento e insuficiente garantía de sus derechos, particularmente de su derecho a la educación. El sistema educativo colombiano responde a una sociedad en la cual los paradigmas de raza superior, de valores, saberes, instituciones, conocimiento, cultura y ciencia tienen una fuerte valoración por la comunidad mayoritaria y esas mismas valoraciones se reproducen en cadena en los diversos espacios de la vida nacional. En Colombia no se garantiza una educación adecuada culturalmente para las minorías étnicas, y la educación que se imparte a la comunidad mayoritaria es racista, discriminatoria y no valora otras concepciones del mundo.

Para muchos miembros de las minorías étnicas, el sistema educativo ofrece una educación pensada, estructurada y ejecutada desde afuera, que ha generado serias dificultades en la estructura y formación psicosocial de los pueblos afrocolombianos, indígenas, raizales y rom, creando fenómenos de alienación, pérdida de autoestima, invisibilización de las formas culturales de cada grupo étnico, pérdida de identidad, entre otros. Tanto a nivel nacional como territorial, las instituciones que se encargan de diseñar las políticas educativas no cuentan con dependencias que se ocupen de cubrir las necesidades educativas de las minorías étnicas que habitan el país. Así, a partir de las reformas introducidas al Ministerio de Educación Nacional en la década del noventa, se suprimieron dependencias como la División Afroétnica del Ministerio de Educación. La consecuencia de esta

³⁰² Corpoeducación, *Informe de progreso educativo, Colombia 2003*, Bogotá, Fundación Corona, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, 2003, pág. 15.

³⁰³ Artículo 55.

³⁰⁴ Artículo 56.

³⁰⁵ Colombia es parte de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

reforma fue la pérdida de espacios de participación de las minorías étnicas en el diseño e implementación de políticas educativas.

En la actual estructura del Ministerio no existe competencia para que se establezca un diálogo con las minorías étnicas y se reconozca la específica problemática educativa de estas comunidades y sus necesidades educativas propias. En el más reciente proceso de reestructuración del Estado reglado por el decreto 2230 del 8 de agosto de 2003, sólo aparece una subdirección de poblaciones en el Ministerio de Educación Nacional, encargada de elaborar propuestas sobre una política educativa nacional para los grupos de personas en condiciones de vulnerabilidad (como las mujeres, la población desplazada, las víctimas del conflicto armado, entre otras) y coordinar el diseño de orientaciones pedagógicas para la adecuación de lineamientos curriculares, modelos y materiales educativos de acuerdo con las necesidades específicas de estos grupos.

A. Pueblos indígenas

La educación escolarizada en Colombia para los grupos étnicos nació ligada a la Iglesia Católica. Mediante el Concordato de 1887, celebrado entre la Misión Católica y el Estado, fue conferida a la Iglesia la administración y dirección de las escuelas públicas de primaria para varones. En 1928 la Iglesia tenía la inspección de todos los establecimientos educativos de las intendencias y comisarías donde habitaban muchos de los pueblos indígenas.

La Iglesia tenía la facultad de crear, trasladar escuelas y nombrar docentes para la educación primaria y secundaria. La educación se impartía en castellano y con los mismos programas oficiales que se dictaban en el resto del país. Además, se instruía sobre la concepción de la superioridad del “blanco” y sus costumbres, con la finalidad principal de “civilizar e integrar” a la “cultura nacional” a los miembros de los pueblos indígenas. La modalidad más generalizada en este propósito fueron los internados escolares, en los cuales se “formaban” los niños hasta por cinco años. En muchos casos los jóvenes de los pueblos indígenas eran obligados a asistir a través de medios violentos. Esta institución tuvo permanente rechazo de los indígenas, lo que llevó a muchos a escaparse de esta situación de aculturación forzosa³⁰⁶.

A pesar del cambio constitucional de 1991, la Iglesia Católica sigue influenciando la educación de los miembros de los pueblos indígenas: mantiene la administración de la educación en zonas como la Amazonía, Vaupés, Llanos, Tierradentro y el Chocó, a través del esquema de educación contratada. El Estado ha confiado la educación de los pueblos indígenas a la Iglesia Católica sin tomar las debidas garantías para que no se vulneren los derechos de los pueblos.

A modo de ejemplo puede citarse el caso de los pueblos indígenas que habitan el departamento del Amazonas. La Defensoría del Pueblo ha identificado en el caso de estos pueblos tres problemas muy preocupantes. En primer lugar, la Gobernación del departamento confió la prestación del servicio educativo a la Iglesia Católica, sin que se haya debidamente garantizado los derechos de los pueblos indígenas a la consulta previa, el derecho de preferencia a ser contratadas para administrar este servicio en sus territorios y el derecho a la educación propia, vulnerando sus derechos a la identidad, autonomía e interculturalidad. En segundo lugar, la Defensoría del Pueblo constató la ausencia de información válida y confiable sobre población, coberturas y recursos destinados para la educación, lo cual conlleva al desconocimiento estatal del aporte que realizan las autoridades indígenas en materia educativa. En

³⁰⁶ Graciela Bolaños e Isabel Cristina Giraldo, apartes del *Manual instructivo de la licenciatura en etnoeducación*, en www.etniasdecolombia.org/grupos_etnoeducacion.asp?cid=244

tercer lugar, observó la desarticulación entre los procesos de educación básica promovidos por los distintos actores y notó la carencia de mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas educativos³⁰⁷.

Desde mediados del siglo XX se organizó la Prefectura Apostólica de Leticia (Amazonas) mediante la cual la Iglesia Católica asumió en propiedad la prestación del servicio de educación en el territorio departamental. Desde entonces, las escuelas misionales o internados indígenas, además de impartir educación, se convirtieron en centros económicos de aprovisionamiento, circulación de mercancías y comunicaciones.

En 1993 la Corte Constitucional declaró inexecutable la educación misional por considerarla contraria a los principios constitucionales y derechos de los pueblos indígenas. No obstante, el 16 de marzo de 1994 fue suscrito un contrato entre la Iglesia Católica y el Ministerio de Educación Nacional, cuyo objeto era la administración de los servicios educativos estatales ubicados en los departamentos de Amazonas³⁰⁸, Arauca³⁰⁹, Casanare³¹⁰, Caquetá³¹¹, Cauca³¹², Cesar³¹³, Chocó³¹⁴, Córdoba³¹⁵, Valle del Cauca³¹⁶, Vaupés³¹⁷, Vichada³¹⁸ y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina³¹⁹, por un período de cinco años.

Desde mediados de los años noventa varias de las Asociaciones de Autoridades Indígenas Tradicionales Indígenas (ATAIS) organizaron escuelas comunitarias e impulsaron procesos de educación propia en el marco de sus planes de vida y ordenamiento territorial. Sin embargo, en 1997 las autoridades no indígenas del departamento de Amazonas expresaron su voluntad de que la Iglesia continuara con la administración de la educación y prorrogó el contrato por cinco años más. Esta decisión fue tomada sin consultar a los pueblos indígenas que habitan la región.

Frente a esta decisión algunos pueblos indígenas interpusieron una acción judicial para que les fueran reconocidos sus derechos a desarrollar sus procesos etnoeducativos y a ser consultados respecto de las medidas administrativas susceptibles de afectarlos. El Consejo de Estado³²⁰ ordenó a la Gobernación terminar el contrato con la Iglesia y contratar la educación con los pueblos indígenas. Para dar cumplimiento a la sentencia se convocó a una mesa de trabajo en octubre de 2000 en donde la Gobernación se comprometió a contratar a la AATIS la prestación del servicio educativo. No obstante, el acuerdo fue incumplido por las autoridades departamentales, lo cual motivó que la Defensoría del Pueblo emitiera una resolución defensorial en diciembre de 2002³²¹.

Otro ejemplo de la difícil situación educativa de los pueblos indígenas en Colombia es el caso del pueblo Embera Katío del Alto Sinú:

³⁰⁷ Defensoría del Pueblo, *El servicio de etnoeducación en el departamento de Amazonas*, resolución defensorial seccional n.º 010, diciembre 23 de 2002, numerales 3 y 4.

³⁰⁸ Habitado en un 29,67% por población indígena. Ministerio del Interior, Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Colombia población total e indígena y extensión territorial 1995-998*, Bogotá, mimeo, cuadro 1.

³⁰⁹ Habitado por población indígena en un 3%. *Ibíd.*

³¹⁰ habitado por población indígena en un 2,3%. *Ibíd.*

³¹¹ Habitado por población afrocolombiana en un 19,8% y por población indígena en un 1%. *Ibíd.*

³¹² Habitado por población afrocolombiana en un 35,1% y por población indígena en un 14,2%. *Ibíd.*

³¹³ Habitado por población afrocolombiana en un 14,6% y por población indígena en un 1,9%. *Ibíd.*

³¹⁴ El departamento del Chocó está habitado por población afrocolombiana en un 90% y por población indígena en un 7,73%. *Ibíd.*

³¹⁵ Habitado por población afrocolombiana en un 25,9% y por población indígena en un 2%. *Ibíd.*

³¹⁶ Habitado por población afrocolombiana en un 26% y por población indígena en un 0,2%. *Ibíd.*

³¹⁷ Habitado en un 47,8% por población indígena. *Ibíd.*

³¹⁸ Habitado en un 21% por población indígena. *Ibíd.*

³¹⁹ *Ibíd.*

³²⁰ El artículo 237 de la Constitución Política establece que el Consejo de Estados es un cuerpo colegiado judicial encargado de desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo.

³²¹ Defensoría del Pueblo, *El servicio de etnoeducación en el departamento de Amazonas*, resolución defensorial seccional n.º 010, 23 de diciembre de 2002.

El pueblo indígena Embera Katío del Alto Sinú es una etnia compuesta actualmente por aproximadamente 2.800 personas. Vive al norte de Colombia, en el municipio de Tierralta (Córdoba), en una región comprendida entre tres ríos: Sinú, Esmeralda y Verde. El territorio que habitan está reconocido como resguardo indígena.

En abril de 1993, sin llevar a cabo con el pueblo Embera Katío el proceso de consulta previo establecido en la normatividad nacional³²² e internacional³²³, el Estado otorgó una licencia ambiental para la construcción de las obras civiles de una hidroeléctrica, quedando pendiente la licencia para la etapa de "llenado y operación del proyecto". En enero de 1996 el río Sinú fue desviado de su cauce natural. Como consecuencia de ello, se evidenciaron graves impactos no previstos para el pueblo Embera Katío.

Del análisis de los informes de evaluación y seguimiento a la licencia ambiental, elaborados por los asesores del pueblo indígena en el año 2002³²⁴, se desprende que gran parte de las obligaciones del Estado para con el pueblo ha sido incumplida. La situación de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales al pueblo Embera es muy precaria.

Durante el 2003 las niñas y niños del pueblo Embera Katío no han recibido clases porque carecen de docentes. En el año anterior, cuando tenían clases, a muchas niñas y niños se les dificultaba estudiar por la falta de nutrición. La desviación del curso del río ha significado la desaparición del pescado, fuente primordial de proteínas en la alimentación de los Embera Katío. Hasta ahora los indígenas no han podido recuperar esta fuente de proteína, por lo que han tenido que someterse a una dieta basada en arroz y plátano que les ha ocasionado problemas de desnutrición. Además, existe muy poca información sobre los resultados del proyecto de etnoeducación, en el marco de la licencia ambiental³²⁵.

Los pueblos indígenas han solicitado de manera reiterada al Gobierno un decreto que reglamente un sistema general de educación de los pueblos indígenas, cuya aplicación erradique la discriminación de la que son víctimas y solucione los problemas que, en materia de calidad, cobertura y administración, padecen en general todos los pueblos. Los líderes indígenas han solicitado al Gobierno el establecimiento de un sistema educativo indígena en el cual el Estado reconozca los procesos políticos, organizativos, pedagógicos, culturales y administrativos existentes en los pueblos.

Además, han solicitado al Estado que asuma costos de vinculación de los docentes y que cumpla con los parámetros previstos en el capítulo tercero del título III de la ley general de la educación y el decreto 804 sobre las leyes de incorporación. También han solicitado que se respeten los perfiles que requiera cada pueblo indígena para la vinculación de docentes, teniendo presente que deben ser avalados y seleccionados por las autoridades indígenas. En caso de que se trate de docentes no indígenas, que se tenga en cuenta la actitud y experiencia del trabajo en comunidades acorde con usos y costumbres.

³²² El artículo 330 de la Constitución Política señala: "la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades".

³²³ El Convenio 169 de la OIT, en su artículo 15, establece que "los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras".

³²⁴ Ver al respecto: "Seguimiento a la licencia ambiental, territorio"; "Evaluación y seguimiento de la licencia ambiental, proyecto hidroeléctrico Urrá, seguridad alimentaria"; "Informe económico, seguimiento licencia ambiental"; "Seguimiento al cumplimiento de la licencia ambiental, Proyecto de fortalecimiento cultural, proyecto etnoeducación"; "Seguimiento a la licencia ambiental, territorio"; "Informe seguimiento a la licencia ambiental sistema integral de salud Embera". Informes de los asesores del pueblo Embera Katío, Tierralta, mimeo, 2002.

³²⁵ La situación de vulneración de estos derechos fue constatada por la Comisión Colombiana de Juristas, durante varias visitas al territorio indígena. Especialmente en dos visitas: del 27 al 30 de marzo de 2003 y del 19 al 21 de junio de 2003.

Una demanda indígena que ha sido incumplida por el Estado colombiano es la exigencia de que la planta de cargos de instituciones en territorios indígenas sea concertada según los criterios técnicos de los pueblos indígenas y acorde con sus necesidades e identidades. El calendario, la jornada laboral, los horarios y currículos no se establecen de acuerdo a las necesidades de cada pueblo y dentro del marco de su respectiva autonomía. El currículo debe acoplarse a las prioridades de cada pueblo. Esta autonomía implica también la determinación concertada de la relación alumno/docente, teniendo en cuenta las particularidades de cada pueblo. Asimismo, se debe concertar con cada pueblo sobre el control disciplinario de los educandos y la capacitación y estímulos a las docentes³²⁶.

B. Comunidades afrocolombianas

La educación ha sido prácticamente negada a las personas afrocolombianas³²⁷. La discriminación en materia educativa ha hecho que el pueblo afrocolombiano sufra todos los problemas que se presentan en el país respecto al derecho a la educación. La cobertura del servicio educativo para estos grupos poblacionales es baja. En la Costa Pacífica, por ejemplo, para 1993, se estimaba en 77% en primaria y en 36% en secundaria, mientras que el promedio nacional era para ese año de 86% y 46%, respectivamente. En general, en las comunidades afrocolombianas los contenidos curriculares no se ajustan a sus características socioculturales, sino que predominan elementos propios de la cultura andina, mestiza y blanca. En las regiones o departamentos que cuentan con comunidades afrocolombianas, el desarrollo cultural no ha recibido suficiente atención por parte de los diferentes niveles de la administración, trayendo como consecuencia la subutilización de la cultura como elemento de transformación social³²⁸.

En el aspecto educativo en general de las comunidades afrocolombianas se registra un proceso de homogeneización cultural, una baja calidad de la educación que se expresa en bajos niveles de logro y eficiencia, impertinencia al contexto, en virtud de que el currículum no se ajusta a las características socioculturales de la población afrocolombiana, a sus potencialidades, necesidades e intereses, una deficiente infraestructura, material didáctico inadecuado, insuficiencia e inexistencia de equipos que faciliten la asimilación de la teoría enseñada³²⁹. Es decir que la educación que se imparte a las comunidades afrocolombianas no garantiza el goce del derecho a la educación de estas personas.

En el corregimiento de Doña Josefa, en el municipio del Atrato (Chocó), la escuela pública se encuentra gravemente deteriorada. Este deterioro se evidencia principalmente en los techos de los salones, en donde el viento ha desentejado parcialmente algunos de ellos. Las niñas y niños más perjudicados son los más pequeños que asisten al grado cero, quienes no pueden recibir clases cuando llueve (situación muy constante en el Chocó por sus altos índices de pluviosidad). Una vez ha pasado la tormenta, los padres de familia tienen que trapear y barrer el salón de clases, pues el municipio no tiene recursos para contratar a una persona que se encargue de los servicios de aseo de las instalaciones de la escuela. En los grados más avanzados son las niñas y niños quienes tienen que dedicar parte de su jornada escolar a realizar el aseo de las instalaciones³³⁰.

³²⁶ Redacción Actualidad Étnica, "En camino hacia la reglamentación del servicio educativo para comunidades indígenas", en *Revista Actualidad Étnica*, 31 de enero de 2003, disponible en www.etniasdecolombia.org

³²⁷ La etnoeducación para el pueblo afrocolombiano fue establecida en la Constitución Política de 1991, en la ley 70 de 1993, ley 115 de 1994 y en los decretos reglamentarios 804 de 1995 y 1122 de 1998. De esta manera, el Estado pretende reconocer el carácter multiétnico y pluricultural del país e intenta superar el esquema educativo integracionista, homogenizador en relación con los grupos étnicos y la diversidad cultural.

³²⁸ Departamento Nacional de Planeación, *Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras*, Documento Conpes 2909, 26 de febrero de 1997.

³²⁹ Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo de la población afrocolombiana*, "Hacia una Nación Pluriétnica y Multicultural" 1998 - 2002, diciembre de 1998, pág. 17.

³³⁰ Testimonio de la comunidad chocoana participante del taller regional sobre el derecho a la educación, realizado por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, en la ciudad de Quibdó el 13 de septiembre de 2003.

La inaplicación del ya escaso desarrollo normativo sobre la educación afrocolombiana, en especial algunos artículos de la ley 70 de 1993³³¹, ha aumentado el problema educativo. Así, el artículo 42 de la ley 70 ordena al Ministerio de Educación Nacional la formulación y ejecución de una política de etnoeducación para las comunidades afrocolombianas y la creación de una Comisión Pedagógica que “asesorará dicha política con representantes de las comunidades”. Aunque el reglamento de la Comisión Pedagógica establece que ésta debe reunirse cada tres meses, sus sesiones son muy escasas. Durante el año 2003, por ejemplo, la Comisión Pedagógica no se ha reunido en ninguna ocasión³³².

Igualmente, la cátedra de estudios afrocolombianos creada por la ley 70 de 1993³³³, que establece su carácter obligatorio en el área de las ciencias sociales en todos los establecimientos educativos estatales y privados, no ha tenido cumplimiento, cinco años después de ser reglamentada. Por ello, el Departamento Nacional de Planeación, a través de un documento Conpes, le solicitó al Ministerio de Educación Nacional: “diseñar políticas y estrategias que garanticen la divulgación e implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos y la publicación del Atlas Etnográfico. Así mismo, establecer criterios para garantizar la exclusión de todo tipo de discriminación en los materiales educativos y diseñar e implementar programas de educación que fomenten el respeto a la diversidad etnocultural afrocolombiana”³³⁴.

Otro gran problema que afecta la educación etnocultural afrocolombiana es la falta de preparación de las maestras y maestros en educación propia y su escaso acceso a estudios universitarios. En la región pacífica por cada 100 jóvenes afrocolombianos que terminan la secundaria, solo dos ingresan a la universidad. El 95% de las familias no pueden enviar sus hijas e hijos a la universidad por carecer de recursos³³⁵.

Ante esta discriminación la comunidad afrocolombiana abogó por la creación de la Universidad del Pacífico, como una institución universitaria que ofreciera a las comunidades de la Costa Pacífica programas de educación superior que respondan a los requerimientos del desarrollo regional, orientados a la formación de profesionales integrales desde la perspectiva ética, científica, técnica y cultural. La Universidad del Pacífico fue creada mediante la ley 65 de 1988, pero solamente en 1995 se reglamentaron sus funciones y su Comité Organizador. La Universidad no ha sido aún reconocida como un ente universitario autónomo y las comunidades la critican por que su proceso de creación no ha sido suficientemente consultado³³⁶. Según el Departamento de Planeación Nacional, es dudoso que la Universidad del Pacífico garantice la formación con calidad para los grupos étnicos, pues “la exclusión de estos grupos de la Universidad obedece a que no llegan a ella con las condiciones de preparación adecuadas, ausencia de una preparación preescolar, pésima educación básica primaria – descontextualizada y desactualizada– y una educación secundaria en condiciones similares de baja calidad. ¿Podrá una Universidad que comienza de cero, iniciar programas como los formulados con esa población estudiantil y asegurar la calidad adecuada de sus egresados?”³³⁷.

³³¹ La ley 70 de 1993 reglamentó el artículo 55 transitorio de la Constitución Política y a través de ella se hace un reconocimiento sociohistórico de la identidad cultural de las comunidades afrocolombianas.

³³² Testimonio de Chonto Abigail Serna, representante de las comunidades afrocolombianas ante la Comisión Pedagógica, en el taller regional sobre el derecho a la educación, realizado por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, en la ciudad de Quibdó el 13 de septiembre de 2003.

³³³ Desarrollada por el decreto 1122 de 1998.

³³⁴ Departamento Nacional de Planeación, *Política para la población afrocolombiana, Documento Conpes 3169*, 23 de mayo de 2002, pág. 29.

³³⁵ Defensoría del Pueblo, *Cuarto informe anual, 1997*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1998, pág. 537-538.

³³⁶ Las comunidades afrocolombianas solo tienen un miembro en el Consejo Organizador.

³³⁷ Subdirección General de Planeación, Memorando suscrito por Álvaro Vega Martínez, asesor de la Subdirección General de Planeación, dirigido a Patricia Martínez Barrios, directora general del Icfes, Asunto: situación de la Universidad del Pacífico, agosto de 1999, pág. 16.

C. Pueblo rom o gitano

La cultura rom educa a sus niñas y niños para “sobrevivir y no para sobresalir”³³⁸. Su competencia con el mundo se restringe a su comunidad, donde la meta se alcanza superando parámetros muy específicos de su propia cultura: tener un pequeño capital y poder casarse.

Uno de los principales problemas que soporta el pueblo rom es su invisibilización. La comunidad mayoritaria desconoce la cultura rom y esto ha hecho que este pueblo haya sido discriminado y estigmatizado. Los miembros del pueblo rom, al sentirse discriminados por la comunidad mayoritaria, educan a sus niñas y niños para que le teman. El hecho de que la educación no se adecue a sus códigos culturales hace que varias comunidades tengan miedo de enviar a sus hijas e hijos a la escuela primaria³³⁹. Sin embargo, en algunas *kumpanías* o familias, los hombres cursan hasta grado quinto de educación básica primaria y, en casos excepcionales, uno o dos grados de secundaria. Las mujeres rara vez pasan de cuarto grado de educación básica primaria³⁴⁰.

“Las niñas y niños rom empiezan a asistir a la escuela a partir de los siete años, ya que es opinión de los adultos que deben aprender a leer, escribir y contar pues es necesario para los negocios. Sin embargo, el adulto luego que el niño haya cursado un par de años se da cuenta de la falta de apego que este tiene por las tradiciones propias. Algunos dejan de hablar el idioma y empiezan a dejar de entenderlo y por esto los retiran de la escuela”³⁴¹.

El Estado no ha iniciado procesos de concertación con el pueblo rom para implantar un modelo educativo que se adecue a su cultura. Las niñas y niños rom tienen que hacer parte de un sistema educativo diseñado para una cultura extraña, en donde se pierden sus particularidades culturales, lo cual es una grave vulneración de sus derechos en la educación. Son pocas las referencias a la cultura rom que tiene la educación que se imparte a la mayoría de las colombianas y colombianos. En la cultura mayoritaria predomina una versión estereotipada de los miembros del pueblo rom que hace que se desconozcan sus valores y no se respete su identidad como pueblo.

D. Idioma de instrucción

La ley general de educación establece que la enseñanza deberá ser bilingüe para los grupos étnicos con tradición lingüística propia, tomando como fundamento escolar la lengua materna del respectivo grupo³⁴². El Estado debe fomentar y promover la formación de educadores en el dominio de las culturas y lenguas de los grupos étnicos, así como programas sociales de difusión de las mismas³⁴³. La concertación con los grupos étnicos está prevista para el desarrollo curricular, la elaboración de textos y materiales educativos, la ejecución de programas de investigación y capacitación etnolingüística, y la selección y contratación de profesoras y profesores que laboren en sus territorios³⁴⁴.

Estas obligaciones no están siendo cumplidas por el Estado colombiano. La educación bilingüe sólo en parte es aplicada y para algunos grupos. El Estado no ha destinado los recursos suficientes para la formación de educadoras y educadores en el dominio de culturas y lenguas, ni para la elaboración de

³³⁸ Venecer Gómez Fuentes y Ana Milena Gómez, *Prolegómenos para un diagnóstico educativo del pueblo rom de Colombia*, Proceso Organizativo del Pueblo Rom de Colombia, 2003, mimeo, pág. 9.

³³⁹ *Ibíd.*

³⁴⁰ *Ibíd.*

³⁴¹ *Ibíd.*, pág. 10.

³⁴² Artículo 57 de la ley general de educación.

³⁴³ *Ibíd.*

³⁴⁴ Artículos 59, 62 y 63 de la ley general de educación.

textos y materiales educativos adecuados, escritos en las lenguas de todos los grupos étnicos que habitan el país y cuyos derechos gozan de reconocimiento constitucional.

Varios pueblos indígenas no tienen instrucción en su lengua propia³⁴⁵. Igualmente, a pesar de que han entrado en desuso casi todas las 70 lenguas africanas que a comienzos del siglo XVII hablaban las comunidades afrocolombianas, aún existen asentamientos en los cuales se habla el palenquero y otras variaciones dialectales del castellano. Sin embargo, la educación impartida a las comunidades afrocolombianas se realiza exclusivamente en castellano³⁴⁶.

En el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la educación se imparte en castellano en primer lugar, y en inglés como segunda lengua, pese a que el pueblo raizal ha reivindicado como lengua materna el creole. La comunidad raizal ha demandado que el Estado facilite y promueva el uso oral y escrito del creole, no sólo por motivos de dignidad y autodeterminación, sino como instrumento por excelencia de aprendizaje y desarrollo. Por ello, exigen que se les permita ejercer su derecho de recibir la educación formal primero en creole y después en inglés internacional y español³⁴⁷.

El pueblo rom de Colombia tampoco recibe instrucción educativa en su idioma materno. El pueblo rom o gitano establecido en Colombia posee un idioma propio que refleja su cohesión cultural como pueblo. En un hogar rom casi la totalidad de los intercambios idiomáticos se realizan en romanés³⁴⁸. Sin embargo, existe una desatención total del Estado frente al pueblo rom, su cultura y su lengua. El Estado no ha tomado ninguna acción para impartir educación en romanés, capacitar docentes en esta cultura y lengua, o adecuar textos y materiales pedagógicos que se adecuen a la cultura romaní.

III. Derechos de las y los estudiantes

A pesar de que el ordenamiento constitucional colombiano establece que la educación deberá formar a las ciudadanas y ciudadanos en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia³⁴⁹, la formación integral en derechos humanos está lejos de instituirse en el sistema educativo colombiano. La constante vulneración de los derechos en la educación es una de las mayores limitantes para cumplir la norma constitucional.

En un trabajo realizado por el Centro para la Promoción EcuMénica y Social (Fundación Cepecs)³⁵⁰, en el cual fueron encuestados 150 estudiantes de la localidad 4ª de Bogotá, se mostró de qué manera el ejercicio de los derechos de las y los estudiantes se ve coartado por las normas internas de las instituciones educativas³⁵¹. Según el estudio, en los manuales de convivencia analizados se omitían muchos de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución (como el derecho al libre desarrollo de la personalidad), restringiendo las garantías para un adecuado desenvolvimiento del proceso educativo y desequilibrando la relación entre los actores de la comunidad educativa en detrimento de las y los estudiantes. Además, en ninguno de los planteles objeto del estudio, el manual de convivencia estipula algún mecanismo de reforma a dicha normatividad que pueda ser promovida

³⁴⁵ Por ejemplo, el Consejo Regional Indígena del Cauca (Cric) estima que, en el departamento del Cauca, solamente el 14% de los centros educativos a donde asisten las niñas y niños indígenas reciben instrucción en su lengua propia. Testimonio de la persona encargada del proyecto de educación bilingüe del Cric, en el taller regional sobre el derecho a la educación en el departamento del Cauca, realizado por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, en la ciudad de Popayán, el 26 de septiembre de 2003.

³⁴⁶ "Etnoeducación para personas afrocolombianas", en www.indigenascolombia.org/grupos_afro_etnoeducacion.asp

³⁴⁷ Primer Congreso Indígena Raizal, *Manifiesto del pueblo raizal*, Isla de San Andrés, mimeo, 12 de diciembre de 2002.

³⁴⁸ Venecer Gómez Fuentes y Ana Milena Gómez, Op. cit., nota 54, pág. 7.

³⁴⁹ Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

³⁵⁰ Oficina para la Defensa de los Jóvenes-Derechos Estudiantiles, *Por una escuela que respete la diferencia*, serie de documentos Derechos jóvenes 4, 2000, pág. 29.

³⁵¹ Según lo estipulado en el artículo 87 de la ley 115 de 1994, "[l]os establecimientos educativos tendrán un reglamento o manual de convivencia en el cual se definirán los derechos y obligaciones de los estudiantes".

por los educandos³⁵², lo cual perpetúa y agudiza la asimetría en las relaciones de poder entre los actores del proceso educativo.

“En los manuales de convivencia aparecen valores que a veces son opuestos, contradictorios con los derechos humanos [...] el único instrumento que intenta hacer respetar los derechos en la escuela viene del exterior, viene de la justicia, viene de la Corte Constitucional... pero las escuelas siguen repitiendo estos comportamientos que han sido declarados inconstitucionales, las escuelas continúan incurriendo en atropellos a los derechos humanos”³⁵³.

A pesar de las inmensas dificultades que representa el análisis de las violaciones a los derechos de las y los estudiantes en virtud de la ausencia de mecanismos de control y supervisión extraescolares y de la casi total carencia de denuncias ante los organismos de control³⁵⁴. El estudio de Cepecs muestra una problemática que no sólo se presenta en Bogotá, pone de relieve problemas que son compartidos por buena parte de los planteles educativos en todo el país.

El primero de los comportamientos sistemáticos de violación de derechos en la escuela, que ilustra el informe de Cepecs, tiene que ver con la vulneración del derecho a ser tratado conforme a la dignidad humana, y a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes³⁵⁵. “En las instituciones escolares estudiadas las formas de discriminación y de malos tratos van desde las psicológicas hasta las emocionales. El sistema correccional se apoya en el regaño, la represión, los gritos, las sanciones y el constante señalamiento de los errores, incluso la ridiculización y mofa de éstos”³⁵⁶.

Por otro lado, en muchos manuales de convivencia analizados en el estudio de Cepecs, no se consignan las normas que estipulan los procedimientos mínimos exigidos por el derecho al debido proceso a la hora de imponer una sanción: “las etapas propias del derecho al debido proceso como la investigación de los hechos, la valoración de las circunstancias, el estudio del caso y de la credibilidad de los descargos, así como las determinaciones del fallo y las demás medidas complementarias a las decisiones, no se llevan a efecto conforme a los principios recomendados y establecidos en los sistemas administrativos concernientes a los menores y a los jóvenes”³⁵⁷.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que, en la mayoría de las ocasiones, las y los estudiantes son juzgados por faltar a una norma disciplinaria sin que se encuentren presentes, situación que se agrava con la práctica recurrente de la negación del principio de presunción de inocencia, pues es una dinámica habitual el que se dude de la veracidad de las afirmaciones de las y los estudiantes. Esta situación es muy grave, pues la escuela es el primer lugar, después de la familia, en donde se hace el aprendizaje de las reglas de convivencia, por eso la importancia de la educación que se presta. Este aprendizaje incluye el de los principios básicos de la justicia. Una sanción impuesta sin debido proceso, o una sanción desproporcionada con el hecho aun impuesta con respeto al debido proceso, conlleva a un sentimiento, justificado, de injusticia. Además, se deduce por parte de las y los estudiantes, que así funciona la sociedad. Por consiguiente, se asimilan como la normalidad esos erróneos valores que serán reproducidos en la edad adulta. Esos valores participan en la construcción y reproducción de un comportamiento irrespetuoso de los derechos humanos de los demás. Así, la escuela representa un

³⁵² Oficina para la Defensa de los Jóvenes-Derechos Estudiantiles, Op. cit., nota 66.

³⁵³ Testimonio de Silvia Ovalle, especialista en derechos humanos, en el video *No hay derecho*. Éste trata acerca de la constante violación a los derechos de las y los estudiantes al interior de la escuela. El video fue producido por la Oficina para la defensa de los jóvenes-derechos de los estudiantes de la Fundación Cepecs y el centro de medios audiovisuales de la Universidad Javeriana, bajo la dirección de MarthaMarín en el año 2000.

³⁵⁴ Como se señala en el estudio realizado en la localidad 4ª de Bogotá, la personería local señaló que la ausencia de denuncias es un rasgo habitual en la violación de los derechos de las y los estudiantes al interior de la escuela. *Ibíd*, nota 350.

³⁵⁵ Artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

³⁵⁶ Oficina para la Defensa de los Jóvenes-Derechos Estudiantiles, Op. cit., nota 66, pág. 34.

³⁵⁷ Oficina para la Defensa de los Jóvenes-Derechos Estudiantiles, Op. cit., nota 66, pág. 35.

factor determinante en la reproducción de un inadecuado comportamiento, cuando debería ser uno de los elementos fundamentales del cambio.

El grado de violaciones de los derechos en la educación de las y los estudiantes se manifiesta en el reiterado uso de la acción de tutela como único mecanismo de protección para evitar estos abusos³⁵⁸. Las y los alumnos, al ser víctimas de violaciones a su derecho al libre desarrollo de la personalidad, han tenido que recurrir, en múltiples casos, a las acciones judiciales para que se obligue a las instituciones a cesar las prácticas violatorias. En la mayoría de los casos, las violaciones se originan en las normas de conducta de los manuales de convivencia. Como lo resalta Germán Muñoz, investigador en culturas juveniles, en el video *No hay derecho*:

“Los manuales de convivencia tienen más páginas, más capítulos, más asuntos relacionados con la apariencia [de los estudiantes] que sobre la ciencia, la tecnología, el conocimiento o la sociedad en la que están viviendo. Por ello, los estudiantes se han visto obligados a recurrir a la acción de tutela para que la justicia constitucional proteja las elecciones que asumen libremente frente a su apariencia personal en virtud del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad. No obstante lo anterior, las vulneraciones al derecho al libre desarrollo de la personalidad no se reducen a la apariencia personal, en buena parte de los casos las violaciones se ven relacionadas con las preferencias sexuales de los estudiantes, con sus convicciones religiosas y políticas, etc.”³⁵⁹.

Frente al derecho a la participación estudiantil, se ha presentado en los últimos años una dinámica dual, que refleja tanto logros como limitaciones. Los logros que se han obtenido en esta materia tienen que ver con la aprobación de la ley general de educación, pues en esta norma se instituyeron tres formas de participación estudiantil que habían sido hasta entonces desconocidos para las y los estudiantes colombianos: el gobierno escolar, el representante estudiantil y el personero.

El gobierno escolar es un órgano donde tiene cabida la comunidad educativa para garantizar la participación democrática de sus diversos estamentos, es decir, padres de familia, docentes y estudiantes. Según la ley general de educación en los colegios públicos el gobierno escolar conjuga tres entidades: el rector, el Consejo Directivo y el Consejo Académico. En el caso de los colegios privados, la ley general de educación prescribe que en el manual de convivencia se regulará la conformación de dicho gobierno escolar³⁶⁰. El representante estudiantil puede definirse como un estudiante elegido en cada uno de los tres últimos grados, el cual tendrá participación en el Consejo Directivo de la institución educativa³⁶¹. El personero se define como un estudiante de último grado que es elegido por las y los estudiantes del plantel para que promueva los derechos y los deberes de estudiantiles³⁶².

Pese a dicho avance legislativo, resulta preocupante que en la práctica las instituciones educativas respetan la elección estudiantil para los cargos de personero, representante o designado ante el consejo directivo, solo en dirección a cumplir un requisito que la ley estipula y no como una forma real de participación democrática en los términos en que lo definen la Constitución Política³⁶³ y la ley general de educación. Las violaciones han llegado hasta el extremo de que las alumnas y alumnos que buscan proteger los derechos de las y los estudiantes a través de estas formas de representación son víctimas de

³⁵⁸ Algunas de las sentencias revisadas por la Corte Constitucional en relación con la vulneración del derecho al libre desarrollo de la personalidad en la escuela son: T-656/98, T-248/96, T-179/99, SU-641/98, T-065/93, T-401/94, T-337/95, T-407/96, T-293/98, T-243/99, T-780/99, T-377/95, T-118/93, T-015/99, T-272/2001, T-793/98, T-012/99, T-021/99, T-179/99, T-259/98, T-037/2002, T-618/98, T-1086/2001, T-1011/01, T-944/2000, T-899/2000, T-881/2000, T-416/2000, T-1591/2000, T-877/99, T-695/99, T-658/99, T-207/98 y T-101/98.

³⁵⁹ Testimonio de Germán Muñoz, investigador en culturas juveniles, en el video *No hay derecho*. Oficina para la Defensa de los Jóvenes-Derechos Estudiantiles, Op. cit., nota 66.

³⁶⁰ Artículo 142 de la ley 115 de 1994.

³⁶¹ Artículo 93 de la ley general de educación.

³⁶² Artículo 94 de la ley general de educación.

³⁶³ El segundo inciso del artículo 68 de la Constitución Política prescribe que: “La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación”.

amenazas por parte de las directivas de las instituciones. Se han presentado amenazas como ser retirados del cargo, ser suspendidos, ser expulsados del colegio o con la cancelación del cupo escolar³⁶⁴.

La existencia de otros cargos para estudiantes, creados por la institución escolar misma y concomitantes a los cargos de participación escolar previstos por la ley, incide negativamente en esa participación. Esos cargos sirven como dispositivos de control al interior de la escuela. “Los cargos como alcalde del curso, monitor de área y auxiliar de disciplina, se refieren a actividades y servicios que mantienen los fines de la institución y la verticalidad de las decisiones. Los estudiantes elegidos (dentro de la visión de democracia representativa y no participativa) son utilizados como canales entre los docentes y sus compañeros, para que influyan en sus pares, de manera que se asegure que nadie incumplirá los deberes escolares”³⁶⁵.

Uno de los factores más preocupantes en relación con los derechos de las y los estudiantes tiene que ver con las continuas violaciones al derecho a la vida de los dirigentes estudiantiles en varias regiones del país. Esta situación afecta muy especialmente a las y los estudiantes universitarios, en particular de universidades públicas³⁶⁶.

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha puesto de relieve que el conocimiento de los derechos humanos debe ser un elemento prioritario en las políticas de educación³⁶⁷. Asimismo, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación ha centrado su atención en el reconocimiento de los derechos y la educación como exigencia previa para la enseñanza de los derechos humanos. Según la Relatora, “es notorio que los niños aprenden más de la observación que de la exhortación y, por ello, el reconocimiento de sus derechos en la educación facilitará extremadamente la educación en materia de derechos humanos”³⁶⁸. Las actuales vulneraciones a los derechos en la educación de las niñas y niños en el sistema educativo colombiano impiden que se brinde una educación aceptable. Además, constituyen una de las limitaciones más graves al intento de implantar una educación en derechos humanos en el sistema educativo.

IV. Educación en derechos humanos

La Constitución Política establece, en su artículo 67, que la educación formará a las colombianas y colombianos en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia, entre otros. En el artículo 41 se establece que en todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la instrucción cívica, y que se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. Sin embargo, muy poco se ha avanzado en esta materia.

El seguimiento por parte de las autoridades educativas del cumplimiento de estas obligaciones es muy limitado. Sólo algunas evaluaciones parciales se han hecho al respecto. Una de ellas se realizó en el año 2001 por el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Fomento para la Educación Superior (Icfes). Dicha evaluación concluyó que las y los estudiantes colombianos tienen “unos pobres

³⁶⁴ Una muestra de tal situación puede evidenciarse con uno de los testimonios registrados en el video *No hay derecho* donde se registra el caso del ex personero Marco Antonio Ruiz. En su testimonio denuncia como a raíz de propiciar unas reformas en el Manual de Convivencia de su colegio fue amenazado con ser retirado del cargo.

³⁶⁵ Oficina para la Defensa de los Jóvenes-Derechos Estudiantiles, Op. cit., nota 359, pág. 40.

³⁶⁶ Al respecto ver el acápite del impacto de la violencia política en la educación.

³⁶⁷ Comisión de Derechos Humanos, resolución 2000/71, cuarto párrafo de la parte expositiva.

³⁶⁸ Katarina Tomasevski, *Contenido y vigencia del derecho a la educación*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, pág. 17.

conocimientos frente a temas como los elementos constitutivos de un sistema político democrático, el papel del ciudadano, los conceptos básicos de economía o la diferencia entre acciones legales e ilegales”³⁶⁹.

En el precitado estudio de la Fundación Cepecs se revela que, a pesar de que un 95% de los jóvenes entrevistados (pertenecientes a los grados noveno, décimo y once) afirmaba haber recibido algún tipo de formación en derechos humanos en su escuela, ignoraba temas básicos. Desconocían, por ejemplo, los derechos enumerados en los instrumentos internacionales, así como en la Constitución Política y sus respectivos mecanismos de protección, como lo muestra la encuesta cuando revela que apenas dos de las personas encuestadas nombraron a la acción de tutela como un mecanismo de protección de sus derechos.

En el mes de septiembre de 2003 la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Educación Nacional firmaron el *Acuerdo interinstitucional para promover acciones encaminadas a impulsar la formación, respeto y práctica de los derechos humanos desde el sistema educativo*. Dicha formación se iniciará a partir del año 2004. Aún no se conocen los contenidos y enfoque que tendrá el programa. Es necesario que los impulsores de esta iniciativa le den un debate más amplio a este en el cual puedan participar más activamente las y los jóvenes, las organizaciones civiles relacionadas con la educación y las organizaciones de derechos humanos. Es necesario que se brinden mecanismos de participación a los miembros de la comunidad educativa en la discusión de este proyecto.

La educación en Colombia no es aceptable pues presenta problemas graves de calidad, no reconoce adecuadamente la diversidad étnica y no fortalece el respeto por los derechos en la educación. En Colombia subsisten graves y múltiples problemas que afectan la calidad de la educación que se imparte a las niñas y los niños. De un lado, las condiciones en las que se desarrolla el aprendizaje impiden en muchos casos que las niñas y los niños puedan tener una educación de calidad. Por otro lado, el esquema de estandarización de evaluación de resultados ha retrocedido en los avances logrados en autonomía escolar y amenaza con eliminar el reconocimiento de las diferencias. Finalmente, los resultados de estas mediciones demuestran que la distribución social de la calidad es discriminatoria y regresiva.

A pesar de que el Estado colombiano ha ratificado varios instrumentos internacionales que reconocen los derechos de los grupos étnicos, estos se enfrentan a la precaria garantía de sus derechos, particularmente de su derecho a la educación. Las minorías étnicas perciben el sistema educativo como una educación pensada, estructurada y ejecutada desde afuera, que ha generado serias dificultades en la estructura y formación psicosocial de los pueblos afrocolombianos, indígenas, raizales y rom.

Los derechos en la educación son constantemente vulnerados en Colombia. Las transgresiones a los derechos de alumnas y alumnos, y de maestras y maestros son limitaciones graves al intento de implantar una educación en derechos humanos en el sistema educativo. Así, pese a que por mandato constitucional, la educación en derechos humanos debe implantarse en todas las instituciones educativas del país, ni a nivel teórico ni práctico es cumplida esta obligación.

³⁶⁹ Ministerio de Educación Nacional, Instituto Colombiano de Fomento para la educación Superior (Icfes), *Educación cívica en Colombia: una comparación internacional*, Bogotá, marzo de 2001, en www.mineducacion.gov.co

Conclusión

La normatividad colombiana reconoce la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Sin embargo, en la realidad, el nivel de disfrute del derecho a la educación en Colombia es muy bajo. La garantía del derecho a la educación, al igual que la de los demás derechos económicos, sociales y culturales, es crítica. Evidencia contundente de ello son las condiciones de inequidad, exclusión y pobreza en las que viven la gran mayoría de los habitantes del país y que enfrentan con mayor rigor las mujeres, las niñas y niños, la población afrocolombiana, los pueblos indígenas, las comunidades rom y raizal.

Desafortunadamente, la política del actual Gobierno, no está dirigida a abordar las profundas raíces de esta crisis social y de derechos humanos, ni a tomar las medidas estructurales que se necesitan para superarla. En lugar de ello, las políticas privilegian el cumplimiento de los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional, a las obligaciones internacionales del estado colombiano en materia de derechos humanos, especialmente aquellas que se derivan del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Como consecuencia de esta negligencia estatal, no son garantizadas, ni siquiera las obligaciones de inmediato cumplimiento relativas al derecho a la educación. La educación obligatoria en Colombia no es disponible, accesible, adaptable ni aceptable. Lo peor es que el Estado no ha adoptado medidas para mejorar el disfrute del derecho a la educación de, al menos, las niñas y niños en edad escolar.

El Estado colombiano no destina suficientes fondos para garantizar el derecho a la educación de las niñas y niños en edad escolar obligatoria. En lugar de cumplir con su obligación de “adoptar medidas hasta el máximo de recursos disponibles” para garantizar la plena efectividad de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado colombiano ha reducido el gasto público destinado a la educación y, al mismo tiempo, ha aumentado el gasto militar. Esta conducta estatal incumple la obligación de progresividad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.

Con el propósito de no disminuir la disponibilidad de cupos frente a la disminución de recursos, el Estado colombiano ha introducido reformas a la forma de financiación y prestación de la educación. Sin embargo, estas reformas han tendido a la ampliación de cupos escolares, sacrificando la calidad de la educación que se imparte. Entre las consecuencias más graves del proceso de reorganización del sector educativo se encuentran las condiciones del cuerpo docente y las condiciones de disponibilidad geográfica, la calidad de la educación y aumento de los costos educativos en los cupos asignados a través de esta reorganización.

El proceso de reorganización se ha hecho a través de medidas que buscan incluir más niñas y niños en la infraestructura destinada para la educación. Esto se ha hecho mediante el aumento del promedio de alumnas y alumnos en cada curso, lo cual ha conllevado a dos problemas: el hacinamiento de las niñas y los niños, y la despersonalización de la educación. Así, en lugar de que progresivamente se adopten medidas para aumentar la atención personalizada de cada niña y niño, se ha aumentado el número de estudiantes, mientras que se desmejoran las condiciones del personal docente encargado de atenderlos. Al mismo tiempo, se han organizado cursos más numerosos sin ampliar las aulas en las que las niñas y niños reciben sus clases, siendo manifiestamente inadecuadas para garantizar una educación de calidad.

Otra consecuencia de la aplicación de esta serie de reformas ha sido la distribución inadecuada de cupos. A través de ella, se han aumentado las distancias en zonas rurales para acceder a las instituciones educativas, se han encarecido los costos de transporte y otros gastos de la canasta educativa, y se ha producido una pérdida de autonomía escolar y pertinencia a la escuela. Estas consecuencias negativas para el disfrute del derecho a la educación no son reveladas por los datos estadísticos en los que el Ministerio de Educación Nacional reporta sus avances, lo cual invisibiliza el problema y posterga su solución.

Una de las consecuencias más perjudiciales para el derecho a la educación que se ha presentado con ocasión de esta reforma es el desmejoramiento de las condiciones laborales del personal docente. Las personas encargadas de diseñar y ejecutar las políticas educativas no han tomado en cuenta el papel fundamental que las maestras y maestros juegan en el mejoramiento de la calidad de la educación. La situación de irrespeto por sus derechos ha sido una constante en Colombia. Ejemplo de ello son los habituales retrasos en el pago de sus salarios y prestaciones sociales.

En los últimos años, las condiciones laborales y la calidad de vida del cuerpo docente en Colombia ha sufrido un franco deterioro en virtud de las nuevas regulaciones de sus condiciones de trabajo y las recientes transformaciones de las condiciones de la enseñanza. En especial, las maestras y maestros se han visto afectados en cuestiones como la jornada laboral, estabilidad en el empleo y condiciones salariales, lo que hace que la profesión docente sea poco atractiva, inestable y mal remunerada, y termina por afectar el derecho de las niñas y niños a una educación de calidad. Pese a que las condiciones laborales del personal docente tiene consecuencias directas en la calidad de la educación, el Estado colombiano no les garantiza sus derechos de asociación, negociación, contratación y huelga.

El derecho a la educación en Colombia no sólo presenta problemas en cuanto a la disponibilidad. Además de ello, el acceso de las niñas y niños al sistema educativo conjuga varios factores de discriminación. En Colombia la educación primaria no es garantizada de manera universal, tampoco es gratuita. La tasa neta de cobertura en primaria en el país prácticamente no aumentó entre 1997 (83,1%) y 2000 (83,6%). Por el contrario, disminuyó en algunos departamentos como el departamento del Chocó, habitado mayoritariamente por población afrocolombiana e indígena. Los indicadores de acceso en educación primaria muestran que Colombia tiene tasas inferiores a las de otros países latinoamericanos con desarrollo humano similar.

La discriminación por razones étnicas se acrecienta por el poco interés del Estado en diseñar instrumentos de medición del acceso escolar de las niñas y niños de los departamentos con mayor población indígena, afrocolombiana y raizal. Aun con los datos insuficientes y fragmentarios con que se cuenta, se verifica que el acceso de las niñas y niños en departamentos con mayor población indígena y afrocolombiana, como Guainía, Amazonas, Vichada y Vaupés, es muy inferior al promedio nacional. En tales circunstancias la educación se convierte en una forma de reproducción del atraso y la desigualdad.

Además, se evidencia discriminación en cuanto al acceso y permanencia en el sistema educativo en primaria por razones económicas. Para el año 2000, prácticamente todas las niñas y niños entre los 7 y 11 años de edad, pertenecientes al 30% de la población con más altos ingresos asistían a algún establecimiento educativo, mientras que un 11% del 30% de la población con ingresos más bajos no lo hacía. Igual tendencia se observa en lo que se refiere a la educación preescolar, secundaria y universitaria.

Las consecuencias de esta discriminación se maximizan con el hecho de que la educación en Colombia, incluso la obligatoria, debe ser pagada por las familias. Para las familias con un ingreso de un salario mínimo, el costo de la canasta educativa representa el 13,12% de su ingreso anual mínimo. Se dobla el gasto cuando en la familia hay más de dos hijas o hijos en edad escolar (26,24%). Se vuelve insostenible si el ingreso de la familia es menos de un salario mínimo o si la familia vive en condiciones de pobreza o indigencia, lo que es la condición de por lo menos el 60% de la población colombiana. Los altos costos de la educación impiden el acceso y permanencia de las niñas y niños en la educación obligatoria. Para 1997 la principal razón (en el 43,8% de los casos) por la cual las niñas y niños entre los 7 y 11 años de edad no asistían a la escuela primaria era el alto costo de la educación.

Las diversas discriminaciones se presentan tanto en el acceso como en la permanencia en el sistema educativo. Solamente la tercera parte de las niñas y niños que ingresan a primero de primaria logra graduarse como bachiller. Los habitantes de las zonas rurales son víctima de discriminación, pues solamente 16 de cada 100 niñas y niños que entran a primaria logran ser bachilleres. Para 1998 la tasa de deserción en el primer grado de la primaria era del 7,7% en las zonas urbanas, mientras que la de las zonas rurales era del 30,5%.

Las dificultades en el acceso a la educación y el bajo logro educativo han generado un alarmante problema de extraedad en las comunidades víctimas de discriminación. Es necesario que se tomen medidas para lograr que todas las niñas y niños cursen los diferentes niveles en el momento oportuno, pues la extraedad es una de las principales causas de deserción escolar.

La violencia sociopolítica tiene un impacto muy negativo que agrava aún más el ya precario disfrute del derecho a la educación. Las permanentes violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario afectan estudiantes, maestras y maestros y, en muchas oportunidades, implican la destrucción o daño de bienes destinados a la satisfacción del derecho, lo que dificulta aún más el disfrute del derecho a la educación.

A pesar de los grandes problemas en disponibilidad y acceso en la educación colombiana, la política educativa de ampliación de cobertura del actual Plan Nacional de Desarrollo, denominado “Revolución Educativa”, no busca solucionar los problemas de cobertura, ni alcanzar la universalidad. Tampoco tiene políticas para buscar el cumplimiento de la obligación de inmediato cumplimiento de garantizar la permanencia de las niñas y niños a la educación primaria, pues no se fija una meta en cuanto a la permanencia en el sistema educativo. Problemas fundamentales que dificultan el derecho a la educación como la deserción, la entrada tardía a la escuela y la repetencia de cursos no son evaluados y enfrentados.

Las pocas niñas y niños que logran acceder al sistema escolar no reciben una educación adaptable. El Estado no tiene políticas concretas para brindar atención educativa especial a las niñas y niños víctimas del conflicto armado y del desplazamiento forzado, niñas y niños víctimas de explotación sexual, niñas y niños privados de la libertad, niñas y niños que habitan en la calle, niñas y niños que se ven obligados a trabajar, ni para las niñas madres o en estado de embarazo. Esta situación se presenta a pesar de que dichas violaciones a los derechos de la infancia son sistemáticas y generalizadas en el contexto colombiano.

En el caso de las víctimas de desplazamiento forzado, por ejemplo, la adopción de políticas y normas en la materia no se ha traducido en medidas efectivas que garanticen la educación primaria gratuita y obligatoria a las niñas y niños víctimas del desplazamiento. Dicha política tampoco ha permitido eliminar las grandes dificultades que encuentran los adolescentes y adultos desplazados para acceder a

la educación secundaria y programas de capacitación adaptados a su situación de extrema vulnerabilidad.

La situación resulta más preocupante con el hecho de que sea el propio Estado el que dificulte la implementación de una educación adaptable y propicie la deserción escolar. La legislación colombiana aun cuenta con varias normas que son verdaderos obstáculos para garantizar el derecho a la educación. Así, la edad mínima legal para contraer matrimonio y de ingreso a la vida laboral son dos grandes obstáculos para la educación infantil. Igualmente, la obligación de presentar requisitos para acceder a la escuela, como el registro civil de nacimiento, afecta el acceso de muchas niñas y niños al sistema educativo, especialmente en zonas rurales y para comunidades en situación de desplazamiento.

Además, de ser aprobados algunos proyectos de reforma constitucional y legal, que actualmente cursan en el Congreso, se atentaría gravemente contra los derechos de las niñas y niños y se dificultaría aún más el disfrute del derecho a la educación. Los proyectos citados modificarían materias como la reducción de la edad para adquirir la mayoría de edad, la creación de un sistema de responsabilidad penal juvenil y la universalización del servicio militar obligatorio.

Al ya grave hecho de que el Estado no garantice una educación disponible, accesible y adaptable, se suman los serios problemas de aceptabilidad. La educación en Colombia no es aceptable, pues presenta problemas graves de calidad, no reconoce adecuadamente la diversidad étnica y no fortalece el respeto por los derechos en la educación.

En el sistema educativo colombiano subsisten graves y múltiples problemas que afectan la calidad de la educación que se imparte a las niñas y niños. De un lado, las condiciones en las que se desarrolla el aprendizaje de las niñas y niños de familias con menores ingresos (más del 60% de la población) les impide beneficiarse de una educación de calidad. La precariedad o mal estado de las construcciones escolares, la poca disponibilidad de materiales y textos, y las graves condiciones del personal docente que impiden la prestación adecuada y oportuna de servicios de apoyo al estudiantado según sus necesidades se ven reflejados en el bajo grado de logro académico de las niñas y los niños. Por otro lado, la implantación del actual esquema de estandarización y evaluación de resultados ha retrocedido en los avances logrados en autonomía escolar y amenaza con eliminar el reconocimiento de las diferencias. Finalmente, los resultados de estas mediciones demuestran que la distribución social de la calidad es discriminatoria y regresiva. Las niñas y niños de familias con mayores ingresos obtienen mayor logro educativo que aquellas pertenecientes a familias con menores ingresos. Igualmente, obtienen mejor logro educativo las niñas y niños que habitan en zonas urbanas respecto de quienes habitan en zonas rurales.

Impartir educación no significa *per se* garantizar el derecho a la educación. Por el contrario, una educación obligatoria que no reconozca las diferencias y particularidades de las y los educandos es una grave violación al derecho a la educación. En Colombia esto sucede con los pueblos indígenas, rom y raizales y la población afrocolombiana. Las minorías étnicas perciben el sistema educativo como una educación pensada, estructurada y ejecutada desde afuera, que ha generado serias dificultades en la estructura y formación psicosocial de los pueblos afrocolombianos, indígenas, raizales y rom, creando fenómenos de alienación, pérdida de autoestima e identidad, e invisibilización de las formas culturales de cada grupo étnico, entre otros.

Así, por ejemplo, la obligación de impartir educación bilingüe para los grupos étnicos con tradición lingüística propia no está siendo cumplida. La educación bilingüe tomando como fundamento escolar la lengua materna del grupo étnico sólo en parte es aplicada y para algunos grupos. El Estado no ha

destinado los recursos suficientes para la formación de educadoras y educadores en el dominio de culturas y lenguas, ni para la elaboración de textos y materiales educativos adecuados, escritos en las lenguas de los grupos étnicos que habitan el país y que gozan de reconocimiento constitucional.

Por otro lado, en el sistema educativo colombiano son frecuentes las vulneraciones a los derechos de directivas, docentes y educandos, lo que impide que se brinde una educación aceptable. La educación en derechos humanos a través de la escuela no podrá ser asimilada mientras no se respeten los derechos en la educación de los miembros del proceso educativo. Un sistema educativo que no respeta los derechos de las niñas y niños hace que éstos deduzcan que así funciona la sociedad. Esto conlleva a que asimilen como normales valores erróneos que serán reproducidos en la edad adulta. Esos valores participan en la construcción y reproducción de un comportamiento irrespetuoso de los derechos humanos de los demás. Así la escuela representa un factor determinante en la reproducción de un inadecuado comportamiento, cuando debería ser uno de los elementos fundamentales del cambio.

Recomendaciones

1. 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.
2. Resulta de vital importancia que el Estado colombiano sea instado por la comunidad internacional, a abstenerse tomar medidas regresivas o dirigidas a aumentar la desigualdad y dismantelar la cláusula constitucional de Estado social y democrático de derecho.
3. El Estado debe ser llamado a cumplir con la recomendación efectuada por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el sentido de que, “tome en cuenta las obligaciones a partir del Pacto en todos los aspectos en sus negociaciones con las instituciones financieras internacionales, para asegurar que los derechos económicos, sociales y culturales no sean socavados, especialmente, aquellos de los grupos desaventajados y marginados”³⁷⁰.
4. El Estado debe destinar los mayores fondos públicos posibles, como porcentaje del PIB, para garantizar que la educación primaria sea universal, gratuita, de calidad y para todas y todos, tal y como lo establece el artículo segundo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
5. Sería conveniente que se reglamente el derecho a la educación a través de una ley estatutaria. Esta ley debería ser el resultado de una concertación amplia que permita la participación de toda la sociedad, privilegiando la participación de los sectores en condiciones de vulnerabilidad.
6. El Estado debe tomar medidas efectivas que erradiquen la discriminación que se presenta en el sistema educativo en Colombia. Deben tomarse acciones afirmativas que permitan cerrar las brechas entre las personas que habitan las zonas rurales y urbanas, las personas más pobres y las de mayores recursos, las mujeres y los hombres, y las minorías étnicas y el resto de la población.
7. El Estado debe garantizar de manera inmediata la educación primaria universal y gratuita. Para hacer realidad la gratuidad en la educación primaria, es obligación del Estado eliminar los costos educativos en primaria, incluyendo matrículas, uniformes, útiles y transporte. Sería conveniente institucionalizar la canasta estudiantil gratuita y periódica (útiles escolares, textos y uniformes) para los escolares.
8. Las condiciones del personal docente deberían ser mejoradas bajo una política de dignificación de la profesión. El Gobierno debería comprometerse con la cancelación inmediata las deudas que se tienen con el magisterio. Así mismo, la opinión de las educadoras y educadores debería ser consultada en el diseño y aplicación de las políticas en materia de educación.

³⁷⁰ Naciones Unidas, *Examen de los informes entregados por los Estados Partes, Conclusiones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Colombia*, doc. E/C.12/1/Add.74, párr. 29.

9. Es necesario el cumplimiento de la obligación legal de impartir educación preescolar de tres años en todas las instituciones educativas oficiales de Colombia, para atender a la población en edad escolar de 3, 4 y 5 años.
10. Debe garantizarse que las condiciones en las que se desarrolla el aprendizaje permitan que las niñas y niños puedan tener una educación de calidad. Para ello sería pertinente el mantenimiento de las infraestructuras escolares existentes, la adquisición para las instituciones de ayudas educativas avanzadas tecnológicamente, evitar el hacinamiento escolar y evitar la sobrecarga laboral docente.
11. Es recomendable mantener los avances logrados por la ley 115 de 1994 en materia de autonomía escolar y reconocimiento de las diferencias. El Estado debe buscar concertar con las instituciones educativas los modelos pedagógicos y de evaluación que permitan reconocer dichos derechos.
12. Es necesario que el Estado tome medidas urgentes para prevenir que las niñas y niños en el país continúen siendo víctimas de la violencia política, del desplazamiento forzado, la explotación sexual y la indigencia. Debe así mismo prevenir que las niñas y niños se vean obligados a trabajar o que contraigan matrimonio o sean madres o padres prematuramente. Así mismo, debe brindar atención educativa especial a las niñas y niños que así lo requieran. Estos programas deben buscar cubrir todas niñas y niños con necesidades especiales de educación y deberían estar financiados en su totalidad con fondos públicos.
13. Deben modificarse las normas jurídicas que obstaculizan el acceso y permanencia en el sistema educativo como la edad mínima para contraer matrimonio, la edad mínima para trabajar. El incumplimiento de la obligación estatal de registrar el nacimiento de las niñas y los niños no debe ser un obstáculo para que éstos accedan a la educación. Además, el Estado debe abstenerse de establecer nuevas normas que afecten negativamente el derecho a la educación.
14. En especial, resulta urgente evitar que se aprueben los siguientes proyectos, que actualmente cursan en el Congreso y que violan de manera grave los derechos de las niñas y niños: disminución de la edad para acceder a la mayoría de edad, y la universalización del servicio militar obligatorio.
15. Es deber del Estado garantizar que se imparta una educación que se adecue culturalmente a las necesidades de las minorías étnicas que pueblan el país. Es prioritario que el Estado consulte con dichas comunidades sus necesidades educativas de acuerdo a sus particularidades étnicas.
16. El Estado debe asumir los costos de vinculación de los docentes y respetar los perfiles que requiera cada pueblo indígena para la vinculación de docentes, teniendo presente que deben ser avalados y seleccionados por las autoridades indígenas. El calendario, la jornada laboral, los horarios y currículos deben establecerse de acuerdo a las necesidades de cada pueblo y dentro del marco de su respectiva autonomía. El currículo debe acoplarse a las prioridades de cada pueblo.
17. El Estado debe reglamentar y aplicar la ley 70 de 1993 en materia de educación afrocolombiana. Además, debe dársele carácter prioritario al cumplimiento de las recomendaciones establecidas en el documento Conpes 3169, del 23 de mayo de 2002; específicamente, en lo referente a las obligaciones de diseñar políticas y estrategias que garanticen la divulgación e implementación de la cátedra de estudios afrocolombianos y la publicación del Atlas Etnográfico, el establecimiento de criterios para garantizar la exclusión de todo tipo de discriminación en los materiales educativos y

el diseño e implementación de programas de educación que fomenten el respeto a la diversidad etnocultural afrocolombiana.

18. El Estado debe llevar a cabo procesos de concertación con el pueblo rom para implantar un modelo educativo que se adecue a su cultura. Además, debe reconocerse como idioma de instrucción para esta población el romanés, capacitar adecuadamente los docentes para impartir esta educación y diseñar los textos y materiales pedagógicos necesarios en consulta con las autoridades del pueblo.
19. Es necesario que el Estado concerté modelos educativos adecuados con el pueblo raizal de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y se atiendan sus demandas; que facilite y promueva el uso oral y escrito del creole; y permita ejercer el derecho a recibir la educación formal primero en creole y después en inglés y español.
20. Corresponde al Estado garantizar la vida, la integridad personal y la libertad de estudiantes, maestras y maestros. Debe también velar por que la educación pueda llevarse a cabo en lugares tranquilos y lograr que los bienes considerados por el derecho humanitario como objetivos militares no estén ubicados cerca de los establecimientos educativos.
21. Resulta de vital importancia que los combatientes en el conflicto armado respeten el derecho humanitario y se abstengan de afectar con sus ataques a la población civil y los bienes destinados a la satisfacción del derecho a la educación.

Anexo 1

Marco normativo del derecho a la educación en Colombia

La Carta Política de 1991 define a Colombia como un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista fundado en el respeto de la dignidad humana. Por mandato constitucional³⁷¹, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos deben prevalecer en el orden interno y los derechos y deberes reconocidos en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia³⁷².

El reconocimiento del Estado colombiano como un Estado social de derecho comporta obligaciones prioritarias por parte de las autoridades públicas y delimita todas las políticas estatales. La inclusión del término social implica un compromiso con el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Un Estado social debe desplegar su acción “dentro del ámbito de las realidades sociales, con el fin de hacer real y efectiva la igualdad mediante la satisfacción de las demandas vitales de los menos favorecidos”³⁷³. El reconocimiento constitucional como Estado social de derecho destaca la necesidad de poner fin a la discriminación y de corregir las estructuras injustas que conducen a ella, para garantizar que la igualdad sea real y efectiva³⁷⁴.

Respecto del derecho a la educación, el artículo 67 de la Constitución Política reconoce que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. La Constitución establece la obligatoriedad de la educación entre los 5 y 15 años de edad, que comprenderá como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica. El artículo 44 reconoce la educación como un derecho fundamental de las niñas y niños. La gratuidad de la educación en las instituciones del Estado está reconocida constitucionalmente “sin perjuicio de la posibilidad de cobrar derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”³⁷⁵.

La libertad de fundar establecimientos educativos está reconocida en el artículo 68 de la Carta. Este mismo artículo reconoce el derecho de los padres de familia a escoger el tipo de educación para sus hijas e hijos menores, señalando, a su vez, que en los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa. La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales o con capacidades excepcionales están señaladas como obligaciones especiales del Estado³⁷⁶.

A nivel legislativo, la ley 115 de 1994 (ley general de educación) contiene las normas generales para regular el servicio público de la educación, más no el derecho a la educación. El artículo 1 define la

³⁷¹ Constitución Política de Colombia, artículo 93.

³⁷² El derecho a la educación ha sido ampliamente desarrollado a partir de su reconocimiento en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 26), en un gran número de instrumentos internacionales de derechos humanos. Entre los tratados ratificados por el Estado colombiano se encuentran los siguientes: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 18), ratificado por la ley 74 de 1968; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 18), ratificado por la ley 74 de 1968; Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 28 y 29), ratificada por la ley 12 de 1991; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13), ratificado por la ley 319 de 1996. Con el fin de erradicar la discriminación de la educación y de garantizar el derecho a la educación sin discriminación, se han incluido obligaciones específicas en normas como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 10), ratificada por la ley 51 de 1981; y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (arts 5 y 7), ratificada por la ley 22 de 1981.

³⁷³ Mario Madrid-Malo, *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas, Preámbulo, De los principios fundamentales de la reforma de la Constitución*, Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas, 1998, pág. 34.

³⁷⁴ *Ibíd.*, pág. 34.

³⁷⁵ Constitución Política de Colombia, artículo 67.

³⁷⁶ Constitución Política de Colombia, artículo 68.

educación como un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

La educación formal se organiza en cuatro niveles: en educación preescolar, que comprende tres grados; en educación básica, con una duración de nueve grados, y que comprenden dos ciclos, cinco grados de educación básica primaria y cuatro grados de educación básica secundaria; en educación media, que comprenden los grados décimo y once; y en educación superior.

La ley general de educación señala que en materia educativa las acciones deben estar encaminadas, entre otras cosas, a fomentar el respeto a los derechos humanos y las prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana. La educación debe estimular la autonomía y la responsabilidad, desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y preparar para una vida familiar armónica y responsable, y fomentar el interés y el respeto por la identidad cultural de los grupos étnicos.

Las obligaciones tendientes a eliminar la discriminación contra las mujeres y las niñas tienen deficiente desarrollo en la ley 115. Esta no aporta el significado o contenido de una educación con perspectiva de género, no contempla la revisión de textos y programas escolares para eliminar los conceptos estereotipados de lo femenino y lo masculino, y no establece ninguna acción afirmativa tendiente a fomentar el acceso y permanencia de las niñas al sistema educativo³⁷⁷.

Otras normas relacionadas con la prestación del servicio educativo son las siguientes: el decreto 2082 de 1996, por el cual se reglamenta la atención educativa para personas con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales; el decreto 230 de 2002, por el cual se dictan normas en materia de currículo, evaluación y promoción de los educandos y de evaluación institucional; la ley 397 de 1997, por la cual se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura y se crea el Ministerio de la Cultura; y la ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior.

Esquema normativo de la financiación de la educación en Colombia³⁷⁸

Durante el primer semestre de 2001 el Congreso de la República reformó la Constitución Política, a través del acto legislativo 001, en lo correspondiente al esquema normativo de la financiación de la educación³⁷⁹. Dicha reforma modificó los criterios de asignación y distribución de los recursos y redujo los montos de los mismos. Tal reforma tiene inmensas repercusiones en la garantía del derecho a la educación ya que los dineros del situado fiscal y las transferencias³⁸⁰ estaban destinados, según el mandato constitucional, a atender, entre otros, los gastos de educación. Por ende, dicha reforma se ha constituido en un factor de grave recorte del presupuesto público destinado a la educación en el país.

En virtud de la autonomía que la Constitución confiere a las entidades territoriales, éstas tienen el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y

³⁷⁷ Comisión Colombiana de Juristas, *El derecho a la educación, Informe quinquenal, junio 1996–julio 2001*, Bogotá, mimeo, pág. 11.

³⁷⁸ Este aparte se basa en: Comisión Colombiana de Juristas, “La reforma constitucional al régimen de situado fiscal y de transferencias”, en *Panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia, Informe de avance: octubre de 2000 a marzo de 2001*, Bogotá, CCJ, 2002, págs. 73-88.

³⁷⁹ *Ibíd.*

³⁸⁰ Constitución Política de Colombia, artículo 357. Se denomina “transferencias” al porcentaje de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación.

participar en las rentas nacionales³⁸¹. No obstante lo anterior, dicha autonomía es limitada, puesto que el Estado colombiano funciona sobre la base de la unidad nacional³⁸², es decir, las entidades territoriales tienen poderes amplios aunque precisos y definidos y no gozan, en el ejercicio de sus atribuciones, de la exclusividad, libertad de decisión y plenitud propia de la colectividad estatal soberana³⁸³.

En ese marco, los municipios son las entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social y, en tal carácter, deben dirigir y prestar los servicios a su cargo, entre ellos, el “servicio” de educación³⁸⁴. Estas entidades territoriales son las responsables de la administración y financiación³⁸⁵ de los servicios educativos estatales de educación preescolar, primaria, secundaria y media³⁸⁶.

Con el fin de garantizar la provisión de recursos financieros a las entidades territoriales, la Constitución Política estableció un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación³⁸⁷, que debe ser cedido a los departamentos³⁸⁸, mediante lo que se conoce como “el situado fiscal”. De acuerdo con el artículo 356 de la Constitución Política, los recursos del situado fiscal estaban destinados a financiar³⁸⁹ la educación preescolar, primaria, secundaria y media. Los municipios³⁹⁰ participaban en los ingresos corrientes de la nación, por medio de las llamadas “transferencias”.

Aunque las entidades territoriales cuentan con algunos recursos propios³⁹¹, con la implantación del sistema de “situado fiscal” y de “transferencias”, a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, se hizo la correlativa transferencia de responsabilidades de la nación a las entidades territoriales³⁹². Por lo tanto, los entes territoriales dependen del apoyo financiero nacional para el cumplimiento de sus obligaciones³⁹³.

La reforma constitucional de 2001 sustituyó este régimen de situado fiscal y transferencias por el de un fondo común³⁹⁴ denominado *Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios*, modificó los criterios para la asignación y distribución de los recursos de la nación a las entidades territoriales y, sobre todo, redujo los montos de los mismos. La reforma establece que los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo dándole prioridad a los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de la cobertura.

³⁸¹ Constitución Política de Colombia, artículo 287.

³⁸² Proclamada en el preámbulo de la Constitución.

³⁸³ Mario Madrid-Malo, *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas, preámbulo, títulos I y XIII, de los principios fundamentales de la reforma de la Constitución*, Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas, 1998, pág. 39.

³⁸⁴ Ley 60 de 1993, artículo 2.

³⁸⁵ Con recursos propios o con la participación en los recursos de la nación, según el régimen que se explicará más adelante.

³⁸⁶ Ley 60 de 1993, artículo 2, numeral 1.

³⁸⁷ El artículo 358 de la Constitución define los ingresos corrientes de la nación como los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital.

³⁸⁸ También al Distrito Capital de Bogotá y los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla.

³⁸⁹ Bien sea para la atención directa o a través de los municipios.

³⁹⁰ Para efectos de la participación algunos resguardos indígenas deben ser considerados como municipios.

³⁹¹ Otras fuentes de financiación de los entes territoriales son los provenientes de los impuestos departamentales y municipales (Constitución Política, art. 362), las regalías que produce la explotación de recursos naturales no renovables (Constitución Política, art. 360) y la emisión de títulos y bonos de deuda pública (Constitución Política, art. 295).

³⁹² Edgar Alfonso González, *La reforma fiscal de las entidades territoriales en el marco de la nueva Constitución Política*, Bogotá, Constitución y Nuevo Municipio, Hernando Torres Compilador, Editorial UCCI y SCM, págs. 85 a 87.

³⁹³ Corte Constitucional, sentencia C-478/1992, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁹⁴ Dicho fondo común estará integrado por los recursos que transferirá la nación a las entidades territoriales para financiar la prestación de los servicios a cargo de estas últimas.

Con esta reforma se presentaron dos cambios fundamentales. El primero de ellos consiste en que los departamentos tendrán mayor laxitud para destinar los recursos provenientes de la nación para cubrir otros gastos distintos a los de salud y educación. Esto es preocupante porque el aumento de la discrecionalidad de la administración podría, muy fácilmente, ir en detrimento de tales prioridades. De otra parte, el régimen anterior señalaba expresamente que los recursos estaban destinados a la salud y educación “con especial atención a los niños”, fórmula que desapareció en el nuevo texto.

El aspecto más preocupante de la reforma en relación con el derecho a la educación es la reducción de los montos de los recursos. El nuevo sistema establece un período de transición de seis años (entre los años 2002 a 2008), durante el cual las participaciones regionales no se incrementarán unidas a los ingresos corrientes de la nación. Estas crecerán en un porcentaje igual al de la tasa de inflación más un crecimiento adicional preestablecido así: para los años 2002 a 2005 el incremento será del 2% y para los años 2006 a 2008 el incremento será del 2,5%³⁹⁵. Al contemplar un crecimiento atado exclusivamente a la inflación se están excluyendo las entidades territoriales de la posibilidad de participar en los incrementos del Producto Interno Bruto (PIB), y en los provenientes de los ingresos tributarios y la eficiencia de sus recaudos. Esto significa que habrá un estancamiento en los montos de los recursos que serán transferidos por la nación a las entidades territoriales hasta el año 2009³⁹⁶.

Como consecuencia de la reforma constitucional los recursos que aporta la nación a las entidades territoriales resultarían recortados en su crecimiento. El monto exacto del recorte es incierto porque este dependerá del crecimiento de la economía³⁹⁷. Según los cálculos del Gobierno, para la época en la cual se efectuó la reforma, el recorte sería de tres billones de pesos en los siguientes siete años³⁹⁸. Dada la destinación que tenían estos recursos, la reforma ha afectado severamente el presupuesto destinado a la educación.

Tras producirse esta reforma constitucional el legislador expidió la ley 715 de 2001, la cual tiene por objeto definir el Sistema General de Participaciones (SGP), que está constituido por los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales (departamentos y municipios) para la financiación de los “servicios” de salud y educación³⁹⁹.

En el marco de las funciones asignadas por esta ley, a los departamentos les corresponde en materia educativa prestar asistencia técnica a los municipios así como apoyarlos administrativamente. A los departamentos también les corresponde la función de certificar a los municipios para que puedan participar de manera autónoma en el SGP y puedan, de esta manera, administrar los recursos asignados para educación. En el caso de los municipios que no sean certificados, será el departamento quien dirigirá, planificará y prestará el “servicio educativo” en los niveles de educación preescolar, básica y media en sus distintas modalidades. Según lo establecido por la ley, el departamento prestará este servicio en condiciones de equidad, eficiencia y calidad⁴⁰⁰.

³⁹⁵ Si durante el período de transición el crecimiento del PIB es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la nación haya tenido que asumir cuando el crecimiento del PIB no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y el 2,5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008. Acto legislativo n.º 012, art. 3, parágrafo transitorio n.º 2.

³⁹⁶ Iván Jaramillo Pérez, *El acto legislativo 012 del 2000, recorte o desaceleración en la política social y en la descentralización*, s.l. mimeo, s.f. pág. 1.

³⁹⁷ Según los cálculos de la Federación Colombiana de Trabajadores (Fecode) y de la Asociación Nacional de Trabajadores de Clínicas y Hospitales (Anthoc), el recorte será de 7 billones de pesos en ocho años. “Pasó la reforma a las transferencias”, diario *El Tiempo*, 21 de junio de 2001, pág. 1-12.

³⁹⁸ Declaración del Director del Departamento Nacional de Planeación, “Juan Manuel Santos hizo el milagro fiscal”, diario *El Colombiano*, 21 de junio de 2001, pág. 3A.

³⁹⁹ Ley 715 de 2001, artículo 1.

⁴⁰⁰ Ley 715 de 2001, artículo 6.2.1.

Adicional a lo anterior, los departamentos, los distritos o, dado el caso, los municipios certificados deberán administrar las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada por la ley 715. Es decir que los departamentos deberán administrar lo relacionado con lo educativo sin aumentar la planta docente, puesto que no podrán ampliar en ningún caso los recursos disponibles. En esa misma dirección, y teniendo en cuenta que no podrán ampliar la planta docente ni los recursos, los departamentos tienen la facultad de trasladar docentes de unos municipios a otros para satisfacer las necesidades de maestros donde sea necesario. Todo ello “sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados”⁴⁰¹, es decir, sin la consulta con los docentes y sin considerar las implicaciones que pueden tener los traslados en los cambios de los roles de vida de las maestras y maestros, y el impacto que esto puede generar en los educandos.

Todas las funciones anteriormente reseñadas deben ejercerse respetando los criterios de población atendida y las condiciones de eficiencia⁴⁰². Ello implica que la financiación no irá dirigida a las instituciones educativas de acuerdo con sus labores, funciones y necesidades educativas, sino de acuerdo con la población atendida. La ley 715 de 2001 establece que la participación para educación del SGP será distribuida por municipios y distritos atendiendo al criterio de población atendida, en el cual se basa una asignación anual por alumno en condiciones de equidad y eficiencia⁴⁰³. En la asignación por alumno se cuentan tanto los costos del personal docente y administrativo requerido en las instituciones educativas, como los recursos destinados a la calidad de la educación que corresponden principalmente a dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información⁴⁰⁴. El artículo 23 de la ley 715 establece, además, que ningún departamento, distrito o municipio podrá vincular o contratar docentes, directivos docentes, ni empleados administrativos, con recursos diferentes de los del SGP. La ley 715 de 2001 ha sido reglamentada a través de múltiples decretos, entre ellos se encuentran:

- Decreto 159 de 2002. Aquí se establecen reglamentaciones sobre la información para la distribución y asignación de recursos en lo relativo a los programas de alimentación escolar, sistema de participaciones para resguardos indígenas, sistema de participaciones para municipios y distritos ribereños del río Grande de la Magdalena, entre otros.
- Decreto 230 de 2002. En éste decreto se dictan normas acerca de las diversas orientaciones en la formación del currículo, la definición de algunos aspectos relacionados con el plan de estudios, los parámetros para la evaluación y promoción de los educandos, como varias normas acerca de la evaluación de las instituciones educativas.
- Decreto 850 de 2003. Este decreto estipula que, mientras se desarrollan las fórmulas y criterios establecidos en la ley 715 en lo relacionado con la asignación de los recursos por alumno, los departamentos y municipios certificados podrán continuar pagando hasta el 31 de diciembre de 2003 a los empleados de planta de las secretarías de educación con cargo a los recursos del SGP.
- Decreto 1278 de 2002. A través de éste decreto se expidió el estatuto de profesionalización docente. El decreto establece los parámetros para la regulación de las relaciones entre los docentes y el Estado, establece normas acerca de la idoneidad de las personas que impartan educación y describe criterios de ingreso, permanencia, ascenso y retiro del personal docente.
- Decreto 1283 de 2002. Este decreto organiza el sistema de inspección y vigilancia para la educación preescolar, básica y media. Define asuntos como población atendida, población por atender en condiciones de eficiencia, indicadores de resultados, resultados educativos, las competencias y

⁴⁰¹ Ley 715 de 2001, artículo 6.2.3.

⁴⁰² Ley 715 de 2001, artículo 6.2.11.

⁴⁰³ Ley 715 de 2001, artículo 16.1.1.

⁴⁰⁴ *Ibíd.*

facultades de las autoridades públicas en materia de inspección y vigilancia en educación. También define las competencias para la evaluación del servicio educativo, y establece sanciones.

- Decreto 1526 de 2002. Reglamenta la administración del sistema de información del sector educativo, con el fin de monitorear su funcionamiento y facilitar la evaluación por resultados.
- Decreto 1528 de 2002. En ésta norma se establecen los parámetros para que las entidades territoriales (departamentos y municipios) puedan contratar la prestación del servicio público educativo con entidades privadas, en caso de que se demuestre la insuficiencia en la prestación del servicio por parte de las instituciones del Estado.
- Decreto 1850 de 2002. En este decreto se estipulan reglamentaciones acerca de la jornada escolar y laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal. En esta norma se establecen las horas de trabajo de los docentes y los parámetros para determinar la jornada escolar en las instituciones educativas del Estado.
- Decreto 2582 de 2003. Éste decreto establece reglas y mecanismos generales para la evaluación del desempeño de los docentes y directivos docentes que laboran en los establecimientos educativos estatales. Con éste decreto se estipulan procedimientos y contenidos para evaluar, con base en resultados, a los docentes que laboran en colegios públicos y abre la puerta a sanciones disciplinarias para aquellos que resulten con bajas calificaciones en dicha evaluación.
- Decreto 3020 de 2002. Este decreto establece criterios y procedimientos para reorganizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo. Establece criterios para suprimir y crear cargos, establece promedios de alumnos por docente, y las plantas de personal administrativo, entre otros.
- Decreto 3149 de 2002. En éste decreto se autoriza el ajuste de las matrículas, pensiones y costos periódicos para la prestación del servicio público educativo para el año 2003 en los establecimientos educativos privados.
- Decreto 3191 de 2002. En éste decreto se establecen los parámetros que indicarán las situaciones en las cuales el SGP apoyará financieramente a los departamentos para cubrir el faltante de los costos de nómina de los docentes; costos que sólo serán financiados una sola vez, según lo estipulado en el artículo 15 de la ley 715.

La aplicación tanto de la ley 715 como de muchos de estos decretos ha significado un retroceso en cuanto al cumplimiento del Estado en materia del derecho a la educación. En el texto del informe están explicados en detalle dichos efectos.

Anexo 2

COLEGIO “GONZALO JIMENEZ NAVAS” Floridablanca
--

CIRCULAR – COMUNIDAD EDUCATIVA N° 003
13 de agosto de 2003.

Apreciados y muy respetados Padres de Familia

Permítame ingresar a sus hogares con humildad y sencillez, con el fin de ofrecer nuevamente mis oraciones a Dios Nuestro Señor a favor de todos los miembros de su familia, para que continúe inundándolos de su Amor, de su Bondad y de su Generosidad, incrementando en cada uno de ustedes, los sentimientos de entrega y solidaridad por ésta comunidad educativa que es de todos y para el servicio de todos.

1. **EN BÚSQUEDA DE SU SOLIDARIDAD, DEJANDO A UN LADO LA PENA Y LA VERGÜENZA.**

- a. Como es conocido por todos los miembros de ésta comunidad educativa..., la Junta Directiva d La Asociación de Padres de Familia del Colegio nos colaboró con el dinero aportado por muchos de ustedes..., pagando el salario de: un (1) celador nocturno – Sede “a” y cuatro (4) Aseadoras para las tres (3) Sedes, hasta el pasado 31 de julio.
- b. La Administración Municipal en cabeza del Doctor FRANK GIOVANNI GONZÁLEZ MEJÍA, nos ha venido colaborando con: Dos (2) porteros – celadores (obreros del Municipio) durante los turnos de día, Una (1) mensajera, Una (1) Secretaria Auxiliar y realmente un (1) Bibliotecario para la Sede “A”.

Por otra parte, vale la pena resaltar el apoyo y colaboración ofrecido por el Doctor Abel Méneses Galvis Secretario de Educación Municipal, quien durante mes y medio (1 y ½) aproximadamente y a título personal, nos colaboró con la celaduría día y noche para la Sede “C”.

- c. En el Colegio con dineros del Fondo de Servicios Educativos, hemos tenido la necesidad de contratar “la prestación del servicio para las oficinas” de cuatro (4) personas con la Cooperativa “AYAX”.
- d. Es importante resaltar que en la gestión que he venido realizando personalmente con la Secretaría de Educación..., en el día de ayer, el Doctor Abel me volvió a confirmar el envío de Dos (2) celadores y dos (2) Aseadoras para la Sede “A”, quienes trabajarán su horario normal semanal, quedando pendiente por cubrir las otras horas de la semana, inclusive fines de semana y festivos. La llegada de dichas personas depende fundamentalmente de la agilidad que manifiesten en reunir la documentación solicitada para su contratación.
- e. **No obstante todo lo anterior...**, a partir del 01 de Agosto del presente año, nos encontramos abocados como miembros de ésta Comunidad Educativa a asumir los gastos que se genera a causa de la necesidad de pagar hasta tanto lleguen las personas anunciadas y aún después,,,m por lo menos: Dos (2) Celadores nocturnos incluyendo los fines de semana y festivos de día y de noche en las Sedes “A” y “C”; además, cuatro (4) Aseadoras para las tres (3) Sedes.

Por ésta razón..., aunque me siento impotente, triste y angustiado, pues no quería hacerlo..., les ruego encarecidamente a todos ustedes Padres y Madres de Familia que nos hagan el favor de **“regalarnos” \$1.000,00 mensuales pro estudiantes y calculo que sea durante tres (3) meses, a partir de ésta misma semana y hasta el martes 19 de agosto la primera donación, para realizar el pago de las personas que requerimos y están trabajando.**

Vale la pena anotar como Rector de la Institución, que antes los comentarios e impropios tan bajos y desalmados de los cuales he sido objeto y que han atentado contra mi buen nombre y honra, por parte de un número muy reducido de Padres de Familia..., el Colegio como tal no manejará dichos aportes. El manejo del dinero que se recolecte de ésta donación, será recogido y ejecutado por el Padre o Madre de Familia – Delegado(a) principal de cada curso, con el control que ejerza el director o directora de grupo sobre los estudiantes que vayan dando dicho aporte o donación.

Si por alguna razón llegase a sobrar dinero, les pediremos a los Delegados de curso que sean ellos mismos quienes repartan el sobrante en forma equitativa para cada curso de acuerdo a los estudiantes que tengan y junto con ustedes, tomen la decisión de lo que desean hacer con dicho dinero.

2. INFORMACIONES IMPORTANTES PARA TENER EN CUENTA.

- a. Los Padres de Familia de los estudiantes que se encuentran matriculados en la Sede “A”; Sexto a Undécimo Grado, tienen reunión junto con sus hijos e hijas para recibir los informes académicos del II período..., el próximo viernes 15 de agosto de 2.003, en el horario que cada director(a) les señale durante la jornada respectiva.
Para recibir el respectivo informe académico, deben encontrarse a PAZ y SALVO con las deudas del Colegio, incluyente el mes de agosto, y con el dinero de los carnés quienes todavía deben.
Los rogamos el favor de: “ser puntuales”, contar con un tiempo aproximadamente de 2 horas y procurar traer la donación o aporte solicitado para canalizarlo son el delegado de padres de familia o director(a).
- b. Por favor, desde ya y para tener listo para la matrícula (09 al 12 de Diciembre de 2.003), vayan consiguiendo, entre otras cosas o documentos:
 - v Para entregar hasta el 24 de octubre en la Secretaría Académica: Certificación de Ingresos o Declaración de Renta de cada uno de los miembros del núcleo familiar; fotocopia del Carné vigente de la EPS a la cual esté afiliado; Carta de la RED de SOLIDARIDAD actualizada, quienes tengan la condición de Desplazados y Documentos pendientes que estén debiendo en la Secretaría Académica.
 - v Para los Días que se asignen de matrícula: Dinero de costos educativos, Carnés de estudiantes, Carné de Seguro de Accidentes, Certificado Médico y Documentación solicitada.
- c. Con el debido respeto, me permito invitar a las señoras Madres de Familia a una reunión general de carácter importante para todas ustedes, el próximo martes 19 de agosto a las 05.00 p.m. en el auditorio del Colegio.

3. CELEBRACIÓN TARDÍA, PERO..., CELEBRACIÓN: “FIESTA DE LA FAMILIA GONZALINA”.

Contamos con los Padres de Familia que tienen deudas con la Pagaduría del Colegio para que se pongan a Paz y Salvo y posteriormente les estamos confirmando si realizamos la Celebración el Sábado 30 de agosto en las horas de la tarde.

Atentamente,

RODOLFO ELQUIN BLANCO GARNICA
Rector.

Recibimos la circular N° 003 del 13 de agosto de 2003, e hicimos llegar el desprendible de la misma al director o directora del curso, a más tardar el viernes 15 de agosto, indicando por escrito y por la parte de atrás de éste desprendible, nuestro acuerdo o desacuerdo con alguno de los puntos planteados en la misma.

Anexo 3

NACIONES
UNIDAS

E



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL
E/CN.4/2004/45/Add.2
Febrero de 2004
Original: ESPAÑOL ⁴⁰⁵

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
60° período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

**LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES
El derecho a la educación
Informe de la Relatora Especial, Katarina Tomaševski ****

**Adición
MISIÓN A COLOMBIA, 1 A 10 DE OCTUBRE DE 2003**

⁴⁰⁵ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 1 de la versión original). El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe completo, que figura anexo al resumen, se distribuye solamente en el idioma original y en inglés.

** El informe era finalizado después del recibo de los comentarios del Gobierno el 19 de diciembre de 2003.

Resumen

La misión de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, llevada a cabo entre el 1 y el 10 de octubre de 2003, tuvo el propósito de investigar *in situ* el estado del derecho a la educación en Colombia. Por cierto, 40 años sin paz obligan a cuestionar su incidencia en el derecho a la educación. La Relatora Especial visitó Bogotá y Quibdó (Chocó). Además se reunió con el Vicepresidente, la Ministra de Relaciones Exteriores, la Ministra de Educación, el Viceministro de Justicia, con la Presidenta y algunos jueces de la Corte Constitucional, el Defensor del Pueblo y la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer. Además visitó el Ministerio de Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. También se reunió con organizaciones internacionales que trabajan en derechos humanos y educación en Colombia, la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), el equipo Educación Compromiso de Todos, defensores de derechos humanos, organizaciones de mujeres, representantes afrocolombianos e indígenas, representantes de las poblaciones desplazadas, asociaciones de profesores y estudiantes universitarios.

La Relatora Especial recomienda una afirmación inmediata y explícita de la plena vigencia de las obligaciones internacionales en derechos humanos del Estado colombiano. La gratuidad de la educación obligatoria es un propósito constante del derecho internacional de los derechos humanos. Colombia ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1968, pero 36 años después, la educación no es aún ni gratuita ni universalizada. La Relatora Especial recomienda un incremento de la asignación presupuestaria para la educación de 30%, del 4% al 6% del PIB.

El obstáculo de la ausencia de estadísticas actualizadas y desagregadas por todos los criterios de exclusión impide el conocimiento del número y perfil de la niñez cuyo derecho a la educación sigue siendo denegado. Además, con excepción del sexo, la discriminación sigue sin registrarse. La Relatora Especial recomienda una “topografía” inmediata del perfil de la exclusión educativa con el propósito de la adopción de todas las medidas necesarias para alcanzar la inclusión completa lo más pronto posible. La implementación de la gratuidad necesita una identificación detallada de los costos pagados por los alumnos y alumnas por una educación que debe ser gratuita pero no lo es, y la Relatora Especial recomienda un estudio de los costos actuales con el propósito de su eliminación.

El importe de una estrategia basada en los derechos humanos es la vinculación de todos los derechos humanos y la instrumentalización de la educación para el disfrute de éstos. Las obligaciones internacionales del Estado en derechos humanos comprometen a todas sus instancias a incorporar los derechos humanos en todas las estrategias, políticas y acciones, y requieren del concurso de todas las ramas del poder público. Colombia carece de una estrategia educativa basada en los derechos humanos, y la Relatora Especial recomienda una evaluación del impacto de “la revolución educativa” sobre el derecho a la educación y un compromiso con el fortalecimiento de la tutela en cuanto a derechos económicos, sociales y culturales. La coexistencia entre la educación pública y privada, reguladas por el derecho público y privado respectivamente, exige una clara y explícita demarcación del alcance de cada uno de los dos diferentes sistemas educativos.

La Relatora Especial recomienda la desvinculación de la escuela del conflicto y su definición y protección como “espacio de paz”. No puede imaginarse la realización del derecho a la educación sin la protección de los derechos humanos, profesionales, sindicales y académicos de los educadores. La Relatora Especial recomienda medidas inmediatas para remediar su desprotección en Colombia.

Anexo**INFORME DE LA RELATORA ESPECIAL SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN
SOBRE SU MISIÓN A COLOMBIA (1 A 10 DE OCTUBRE DE 2003)****ÍNDICE**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 5	5
I. EL CONTEXTO: “EL DERECHO AL DERECHO”.....	6 - 9	6
II. DESAJUSTE EDUCATIVO	10 - 28	8
A. “Aquí lo público está funcionando como privado”	13 - 20	9
B. “O come, o estudia”	21 - 28	11
III. EL PERFIL DE LA EXCLUSIÓN.....	29 34	12
IV. CHOCÓ: “QUE NOS PERMITAN SER DIFERENTES”	35 38	15
V. ASESINATO DEL PERSONAL DOCENTE	39 - 42	16
VI. OBJETIVOS Y PROPÓSITOS DE LA EDUCACIÓN.....	43 - 49	18
VII. DERECHOS HUMANOS A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN: “¿QUÉ IDEARIO DE GÉNERO?”	50 - 54	20

INTRODUCCIÓN

1. La Relatora Especial sobre el derecho a la educación solicitó el 21 de octubre de 2002 ser invitada formalmente a Colombia. En su carta señaló que los propósitos de su visita serían estudiar y evaluar la realización del derecho a la educación en Colombia y su interpretación y aplicación en la práctica. El Gobierno colombiano le remitió una invitación escrita el 19 de junio de 2003, sugiriendo el mes de octubre como fecha conveniente.

2. Su misión, llevada a cabo entre el 1 y el 10 de octubre de 2003, tuvo el propósito de investigar *in situ* el estado del derecho a la educación. La Relatora Especial visitó Bogotá y Quibdó (Chocó). Además se reunió con el Vicepresidente, la Ministra de Relaciones Exteriores, la Ministra de Educación, el Viceministro de Justicia, con la Presidenta y algunos jueces de la Corte Constitucional, el Defensor del Pueblo, y la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer. Además visitó el Ministerio de Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. También se reunió con organizaciones internacionales que trabajan en derechos humanos y educación en Colombia, la FECODE, el equipo Educación Compromiso de Todos, defensores de derechos humanos, organizaciones de mujeres, representantes afrocolombianos e indígenas, representantes de las poblaciones desplazadas, asociaciones de profesores y estudiantes universitarios. Durante su visita, la Relatora Especial recogió un número considerable de casos de violaciones del derecho a la educación y de los derechos humanos en la educación. Se entrevistó con maestros amenazados y maestras violadas, padres de familia que no pudieron pagar el costo de la educación de sus hijos, la cual debe ser gratuita pero no lo es, y estudiantes universitarios amenazados por su trabajo en derechos humanos.

3. La Relatora Especial desea extender su profunda gratitud a la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en Bogotá, por su excelente apoyo logístico en la preparación de su visita y durante su misión, y a la Comisión Colombiana de Juristas por la preparación y coordinación del programa de las organizaciones no gubernamentales. Desea también expresar su inconformidad a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Ginebra por los obstáculos y dificultades presentados durante la preparación y realización de su misión.

4. El presente informe contiene un diagnóstico de problemas claves en la afirmación y realización del derecho a la educación en Colombia y revisa las medidas políticas, económicas y fiscales adoptadas por el Gobierno colombiano. Este documento contiene también las recomendaciones 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. Las recomendaciones están marcadas en negrillas. Aun así, en 20 páginas es imposible transmitir la complejidad y las sutilezas del contexto colombiano, especialmente en el contexto de 40 años sin paz.

5. Como siempre, la Relatora Especial aplica su sistema de las “cuatro A” en su trabajo, en el cual ella estructuró los contenidos centrales del derecho a la educación⁴⁰⁷. Los gobiernos se obligan a hacer que la educación sea Asequible, Accesible, Aceptable y Adaptable. Fue un placer enorme para la

⁴⁰⁷ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 3 de la versión original). E/CN.4/1999/49, párrafos 51 a 74; E/CN.4/2000/6, párr. 32 a 65; E/CN.4/2001/52, párr. 64 a 77, y E/CN.4/2002/60, párr. 22 a 45.

Relatora Especial ver que este marco analítico se utiliza en Colombia⁴⁰⁸, razón por cual no lo explica en este documento.

I. EL CONTEXTO: “EL DERECHO AL DERECHO”⁴⁰⁹

6. La visita de la Relatora Especial se llevó a cabo en un momento crítico para el futuro de los derechos humanos en Colombia. Un maestro preguntó a la Relatora Especial, ¿cómo se puede pedir que los maestros enseñen derechos humanos, cuando el Gobierno mismo los define como algo sospechoso o subversivo? Este problema lo destacó la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos deplorando “el hecho de que la defensa de los derechos humanos sea considerada como una actividad subversiva y que las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos sean estigmatizadas” (E/CN.4/2002/106/Add.2, párr. 89). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos pidió al Gobierno colombiano el 29 de septiembre de 2003 las medidas necesarias para clarificar la política gubernamental en materia de derechos humanos. Un ejemplo ilustrativo de la necesidad de protección contra la estigmatización son las palabras del propio Presidente Uribe: “Observo organizaciones respetables de derechos humanos [...] y observo también escritores y politiqueros que finalmente le sirven al terrorismo y que se escudan cobardemente en la bandera de los derechos humanos”⁴¹⁰. Por el contrario, los donantes expresaron su apoyo a los defensores de los derechos humanos, pidiendo al Gobierno su mayor protección⁴¹¹. El Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) enfatizó que las ponencias y acciones del Gobierno “poseen lo que se ha denominado un ‘saldo pedagógico’, esto es, proveen aprendizajes de diversa índole que aportan a la construcción de ciudadanía”⁴¹². **La Relatora Especial recomienda un inmediato y explícito compromiso del Gobierno con la defensa y protección de los defensores de los derechos humanos.**

7. El marco normativo del país, basado en los principios del estado social de derecho, se encuentra muy desarrollado, y la Corte Constitucional hace una labor impresionante. Pese a lo normativo, sigue habiendo una enorme distancia entre las garantías estipuladas y la realidad. La brecha existente entre el discurso axiológico y el cumplimiento fáctico del mismo fue expresada por el Presidente Uribe al describir a Colombia como legalista pero sin legalidad vigente (*legalistic but lawless*)⁴¹³.

8. Es importante recordar que el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos insiste en que éstos “sean protegidos por un régimen de derecho”. Pero el derecho a la educación lo no es. Por ejemplo, la estrategia educativa del Gobierno, conocida como “la revolución educativa”, no menciona el derecho a la educación, sino que plantea un “acceso democrático” a la educación. Además, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (Ley 812/2003) formuló una “racionalización del servicio de justicia”, La propuesta del Gobierno limita la acción de tutela, impidiendo su acceso en cuanto a

⁴⁰⁸ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 4 de la versión original). Defensoría del Pueblo, *El derecho a la educación en la constitución colombiana, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*, Bogotá, 2003; Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *Informe sobre el derecho a la educación en Colombia*, Bogotá, octubre de 2003.

⁴⁰⁹ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 5 de la versión original). La demanda del “derecho al derecho” se utilizó en julio de 2001 en la protesta por la liberación de Alba Lucía Rodríguez, violada y condenada a 42 años de prisión por el homicidio de su hija durante el parto y absuelta en 2002.

⁴¹⁰ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 6 de la versión original). Toma de posesión del nuevo comandante de la Fuerza Aérea Colombia (FAC), Bogotá, 8 de septiembre de 2003.

⁴¹¹ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 7 de la versión original). En la declaración de la mesa de donantes en Londres, del 10 de julio de 2003, éstos manifestaron “su satisfacción con la declaración del Gobierno de Colombia de que reconocía y prestaba su apoyo al papel de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales [...] en la defensa de los derechos humanos. [...] También acogieron con agrado e insistieron sobre la importancia de la promesa del Gobierno de Colombia de proteger a los líderes de la sociedad civil, con inclusión de los líderes sindicales, que han sufrido amenazas contra sus personas y contra sus familias”.

⁴¹² (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 8 de la versión original). UNICEF, *Hacia la construcción de una ciudad más amable y justa. Políticas de niñez y juventud en Bogotá 2001-2004*, Bogotá, 2003, pág. 15.

⁴¹³ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 9 de la versión original). “Colombia’s conflicts: more order and less law”, *The Economist*, 9 noviembre de 2002.

derechos económicos, sociales y culturales. La aprobación de este Plan sería un retroceso grave en materia de justiciabilidad. Colombia ha tenido una jurisprudencia progresista sobre el derecho a la educación, confirmando que la protección judicial representa la etapa más avanzada de la protección de los derechos humanos. El proyecto de reforma constitucional y la administración de justicia tiende a eliminar la tutela de los derechos económicos, sociales y culturales, eliminando a la vez “el derecho al derecho” respecto a la educación⁴¹⁴. El derecho vigente colombiano no reconoce el derecho a la educación de los adultos⁴¹⁵, pese a su afirmación universal como derecho humano de todos y todas y a las obligaciones internacionales del Estado colombiano al respecto. Una exclusión de la tutela para el derecho a la educación de los niños y niñas los dejaría sin una garantía efectiva. En la gran mayoría de los casos de carencia de escolarización asequible y accesible para la niñez en edad escolar, lo que constituye una violación del derecho a la educación, no hay nadie que sea sancionado. La tutela sigue siendo un –si no el único– remedio efectivo. La Corte Constitucional manifestó el 30 de julio de 2003 “su profundo e integral desacuerdo” con la propuesta de la reforma constitucional. **La Relatora Especial recomienda una afirmación inmediata y explícita de la plena vigencia de las obligaciones internacionales en derechos humanos del Estado colombiano y un compromiso con el fortalecimiento de la tutela en cuanto a derechos económicos, sociales y culturales.**

9. Como la proporción de los colombianos pobres retrocedió a su nivel de 1988, según el “Colombia Poverty Report” de mayo de 2002, y el Banco Mundial señaló que una mayor estabilidad necesita “la creación de oportunidades para todos los colombianos”⁴¹⁶, le parece importante a la Relatora Especial fortalecer la protección de los derechos económicos y sociales. La visibilización de la falta de una afirmación del derecho a la educación en el Plan de Desarrollo es una tarea importante de la Relatora Especial. **Su recomendación es el análisis y valoración de la política gubernamental a la luz de los criterios del derecho internacional de los derechos humanos, con el propósito de la adecuación de todas las estrategias y políticas gubernamentales a dicho derecho.**

II. DESAJUSTE EDUCATIVO

10. El doble estatus de la educación en la legislación colombiana –pública y privada, gratuita y comprada– ha creado mucha confusión. Además, las políticas educativas del Gobierno debilitan el derecho a la educación por la falta de la garantía de la educación pública gratuita para la niñez en edad de escolarización obligatoria, por lo menos. La Relatora Especial estima importante destacar, como lo hace en cada informe anual, la diferencia entre la educación como mercancía y la educación como derecho humano. La ampliación de la compra-venta de la educación puede mejorar las estadísticas educativas, pero si el acceso depende del pago, no existe como un derecho humano. Los cambios recientes hacia la privatización arriesgan la educación como bien público y la escolarización como servicio público. Las protestas que reclaman la reformulación de políticas gubernamentales y las movilizaciones por los servicios públicos dejaron al descubierto la ausencia de una política y una práctica gubernamental que garanticen el derecho a la educación y la protección de los derechos humanos en la educación, a pesar de la normativa vigente.

⁴¹⁴ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 10 de la versión original). La acción de tutela fue creada por la Constitución en 1991 como una medida jurídica por la cual toda persona puede reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, por sí misma o por quien actúe en su nombre, mediante un proceso preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

⁴¹⁵ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 11 de la versión original). Aunque el derecho internacional de los derechos humanos afirma que “toda persona tiene derecho a la educación”, la Constitución colombiana lo define únicamente como derecho del niño y la niña. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido el carácter fundamental del mismo para la niñez, pese a que no se encuentra consagrado en el capítulo de los derechos fundamentales de la Constitución.

⁴¹⁶ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 12 de la versión original). Véase Banco Mundial, “La estrategia de asistencia a Colombia destinará préstamos por 3.3 millones de dólares de los Estados Unidos en los próximos cuatro años”, Nota de prensa no. 2003/202/ALC, de 16 de enero de 2003.

11. Los cambios económicos, conocidos como “sudor y lágrimas”, impusieron nuevos retos a los defensores de los derechos humanos, ya que la política económica del Gobierno no contiene propuestas tendientes a garantizar el derecho a la educación. El referendo del 25 de octubre de 2003, que no se aprobó, había incluido tres puntos sobre la financiación de la educación. Dos proponían un incremento de recursos para la educación por medio de ahorros y regalías, el tercero una “congelación” de los salarios de todos servidores públicos (incluyendo los del personal docente). La protección de los derechos humanos exige una valoración previa del impacto de tales iniciativas con el propósito de la eliminación (o, por lo menos, reducción) de todo impacto negativo. Desde su inicio, los derechos humanos siguen siendo un correctivo indispensable en todas las medidas democráticas. A los titulares privilegiados del derecho a la educación, los niños y niñas, no se les concede el derecho a votar. Por consiguiente, su derecho a la educación se protege mediante el régimen de derecho.

12. El Plan de Desarrollo 2002-2006 prioriza “la revolución educativa” en materia social. Las principales metas son incrementar la cobertura (a 1,5 millones cupos en la educación básica y 400.000 en la superior), y mejorar la calidad y eficiencia de la educación. Más de la mitad de estos cupos adicionales en la educación básica (800.000) se crearán por medio de una reestructuración (fusiones de las instituciones educativas e incremento del número de alumnos por maestro y por aula), sin aumentar los recursos. La otra mitad debía ser financiada mediante los ahorros previstos en el referendo. Debido a su no aprobación, el Gobierno “está estudiando diferentes alternativas que sustituyan los recursos que estaban previstos”⁴¹⁷. El Plan de Desarrollo 2002-2006 no menciona el derecho a la educación, ni contempla ninguna estrategia para ampliar la educación gratuita ni reducir los costos educativos. Al contrario, se utiliza el principio de cofinanciación por parte de las familias y los alumnos, con la consecuente descarga de las obligaciones del Estado en derechos humanos sobre los particulares. La imposición de una tasa de Impuesto de Valor Agregado (IVA) al costo de las matrículas educativas demuestra el concepto de compra-venta de la educación⁴¹⁸ o, como lo dice Alberto Yepes de la Corporación Región, de negocio rentable. Así pues, Colombia carece de una estrategia educativa basada en los derechos humanos y **la Relatora Especial recomienda una evaluación del impacto de “la revolución educativa” sobre el derecho a la educación.**

A. “Aquí lo público está funcionando como privado”

13. Los contenidos centrales del derecho a la educación engloban el aseguramiento de la educación primaria gratuita y obligatoria para todos los niños y las niñas en edad escolar, la garantía del principio de no discriminación respecto al derecho a la educación y a los derechos humanos en la educación y la prevención del abuso de la escolarización a través de la definición de sus objetivos y contenidos conforme al derecho internacional de los derechos humanos.

14. La gratuidad de la educación obligatoria es un propósito constante del derecho internacional de los derechos humanos, como lo ha sido en la historia colombiana. La Ley 12 de 1934 estableció la obligación legal del Estado de dedicar 10% del presupuesto nacional a la educación y de ofrecer educación primaria gratuita. La reforma constitucional de 1936 incorporó la educación gratuita y obligatoria. En 1938, la gratuidad se extendió a la educación secundaria.

15. Cincuenta años después, la Constitución de 1991 afirmó la gratuidad de la educación obligatoria, pero permitió la excepción de aquellos que puedan pagarla. Esta garantía condicional permite la evaluación de la capacidad de pago de la familia mediante criterios arbitrarios. Toda la

⁴¹⁷ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 13 de la versión original). Respuesta del Gobierno de Colombia al proyecto de informe de la Relatora Especial para el derecho a la educación, Ginebra, 8 de diciembre de 2003.

⁴¹⁸ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 14 de la versión original). Ley 788 de 2002, arts. 34 y 35.

información señala que la incapacidad de pago sigue siendo la razón principal de la falta de escolarización y de la deserción escolar.

16. Los niños y niñas colombianos piden una “educación gratuita y no clasista”⁴¹⁹ refiriéndose a la los seis estratos socioeconómicos, desde el 1, el más bajo, hasta el 6, el más elevado, y a la exclusión y fragmentación escolar producidas por el pago de la educación. Este modelo educativo es “un mecanismo reproductor tanto de la pobreza como la inequidad”⁴²⁰, porque reproduce la estratificación económica y social. Una educación fragmentada reproduce una sociedad fragmentada. A los estratos más pobres, 1 y 2, pertenece menos del 5% del ingreso, mientras que los estratos 5 y 6 controlan el 60%⁴²¹. Los ingresos de la familia son una determinante fundamental de la educación de la niñez y la juventud, en particular de la educación superior, y “menos de 6% de la juventud entre 18 y 24 años del estrato 1” se matricula⁴²². Un promedio de menos de 5,7 años de educación para los estratos 1 y 2, y más de 11 años para el estrato 6 ejemplifica la brecha entre los pobres y los ricos⁴²³, así como el hecho de que, en Bogotá, “el 42,5% de los jóvenes de estratos bajos se encuentra vinculado al mercado laboral, mientras que sólo sucede con el 3,7% de los jóvenes de estratos altos”⁴²⁴.

17. Además, la descentralización educativa incrementó los gastos administrativos, altos por la fragmentación educativa⁴²⁵, y destinados al pago de funcionarios:

“La distribución de las responsabilidades y funciones en cada nivel (nación, departamentos, distritos, municipios, y escuelas) todavía no está clara, lo que genera una gran ineficiencia administrativa y el uso inapropiado de los recursos”⁴²⁶.

18. El Plan de Desarrollo Educativo 2003-2006 define tres prioridades para la niñez entre los 5 y los 18 años: ampliar la cobertura y mejorar la calidad y la eficiencia de la educación. Los cambios se parecen a las políticas educativas de Margaret Thatcher en los años ochenta en el Reino Unido (Inglaterra) (E/CN.4/2000/6/Add.2, párrs. 13 a 16), los cuales hacían énfasis en la “producción educativa”, la contratación con empresas educativas privadas, las pruebas y evaluaciones de los docentes según los resultados de sus alumnos en los exámenes, y la asignación de recursos no por criterio de costos, sino de resultados. Los subsidios para que algunos alumnos pobres paguen derechos académicos en colegios privados (“subsidio a la demanda”) son también tomados del modelo inglés de los años ochenta: “Los subsidios a la demanda estarán destinados a beneficiar niños y niñas de escasos recursos [...] Estos estudiantes serán ubicados en colegios privados que demuestren estándares de calidad. Los beneficiarios podrán pagar derechos académicos”⁴²⁷.

⁴¹⁹ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 15 de la versión original). Foro Social Mundial temático de niños y niñas, Capítulo Colombia. (Véase www.foroninosyninas.galeon.com).

⁴²⁰ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 16 de la versión original). Proyecto Educación compromiso de todos, *Situación de la Educación Básica, Media y Superior en Colombia*, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona y Fundación Restrepo Barco, Bogotá, segunda edición, 2002, pág. 62.

⁴²¹ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 17 de la versión original). Véase Banco Mundial, Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Colombia, Informe n.º 25129-CO, de 24 de diciembre de 2002.

⁴²² (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 18 de la versión original). Banco Mundial, *Tertiary Education in Colombia: Paving the Way for Reform*, 2003, pág. 3.

⁴²³ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 19 de la versión original). L. J. Garay, *Colombia entre la Exclusión y el Desarrollo: Propuestas para la Transición al Estado Social de Derecho*, Contraloría General de la República, Bogotá, 2002, pág. xxxiii.

⁴²⁴ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 20 de la versión original). UNICEF (Véase la nota 8 *supra*), pág. 24.

⁴²⁵ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 21 de la versión original). Según la Contraloría General de la República, los gastos de administración fueron de 16,9% en 1999, con 9,3% de “otros rubros y auxiliares”.

⁴²⁶ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 22 de la versión original). Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), *Entre el avance y el retroceso -- Informe de progreso educativo en Colombia 2003*, Bogotá, 2003, pág. 6.

⁴²⁷ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 23 de la versión original). Revolución Educativa: Plan Sectorial 2002-2006, marzo de 2003, (Véase www.mineducacion.gov.co).

19. La Relatora Especial estima necesario destacar que la coexistencia entre la educación pública y privada, reguladas por el derecho público y privado respectivamente, exige una clara y explícita demarcación del alcance de cada uno de los dos diferentes sistemas educativos. La Corte Constitucional destacó que:

“[L]as tensiones surgidas entre el derecho fundamental a la educación y la retribución económica a que tienen derecho los particulares que prestan el servicio público de educación deben resolverse amparando siempre el núcleo esencial de aquél pero sin desconocer la necesidad del mantener el equilibrio estructural de las cargas financieras del sistema de educación privada”⁴²⁸.

20. La Relatora Especial recomienda una aclaración anticipada al impacto sobre el derecho a la educación de las políticas de ampliación de educación privada contenidas en “la revolución educativa,” y medidas encaminadas a la eliminación (o, por lo menos, reducción) de todo impacto negativo.

B. “O come, o estudia”

21. La primera obligación gubernamental consiste en garantizar la educación primaria para todos los niños y niñas, lo que requiere una inversión considerable. Los niños y niñas en edad escolar son titulares privilegiados del derecho a la educación. Aunque el gobierno no sea necesariamente el único, el derecho internacional de los derechos humanos lo obliga a ser el principal inversionista. El derecho a la educación no se puede poner en práctica con la escasez de cupos o la ausencia total de escuelas. La obligación del Estado de suministrar educación gratuita y obligatoria no permite exclusión ninguna.

22. Los que tienen un deficiente acceso a la educación dejan esa herencia a la siguiente generación. Hacer responsables del sostén económico de la educación a las familias y las comunidades locales ensancha la brecha entre los que más tienen, los que tienen poco y los que no tienen nada, como muchísimas víctimas del desplazamiento forzado. Para romper este círculo vicioso se requiere que el gobierno priorice y equipare los fondos para la educación gratuita de todos. Como se sabe de la historia del derecho a la educación, no se puede alcanzar la escolarización obligatoria sin que la educación sea gratuita. En Colombia, la inversión pública en educación es igual que la privada, ambas representan cerca del 4% del PIB⁴²⁹. Así pues, hay dos sistemas educativos paralelos en Colombia: educación pobre para los pobres y educación privada costosa para los ricos. Cerca del 30% de los alumnos están en la educación privada en la primaria, 45% en la secundaria y 75% en la educación superior. Esto acentúa las diferencias educativas debidas a la pobreza y la riqueza de las familias, y la educación preescolar y superior son un privilegio de aquellos con mayores ingresos.

23. “Realización progresiva” es el término utilizado en los tratados internacionales sobre derechos humanos en relación con el derecho a la educación. De esta manera los gobiernos se obligan a asegurar en forma inmediata la educación primaria gratuita y obligatoria para todos, o a elaborar un plan y buscar ayuda internacional para cumplir con esta obligación tan rápido como sea posible. Colombia ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1968, pero 35 años después, la educación no es aún ni gratuita ni universalizada. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dicho que “esta práctica del Estado es contraria” al Pacto (E/C.12/1/Add.74, párr. 27).

⁴²⁸ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 24 de la versión original). Sentencia T-388 de 2001.

⁴²⁹ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 25 de la versión original). J. E. Vargas y A. Sarmiento, *La descentralización de los servicios de educación en Colombia*, Serie de Reformas de Política Pública, No. 50, Naciones Unidas y CEPAL, Santiago de Chile, 1997.

24. El Ministerio de Educación presupuesta el costo de un millón de pesos (365 dólares de los EE.UU.) anuales por alumno. Los costos de la educación pública obligatoria en Bogotá incluyen el pago de la matrícula entre 15 y 30 dólares, los gastos de uniformes y útiles entre 19 y 52 dólares y se agregan los gastos de transporte (unos 15 dólares mensuales), los libros escolares y comidas. El costo promedio para cada alumno es, según la Comisión Colombiana de Juristas, de 1.080.000 pesos por año, lo que corresponde a tres salarios mínimos mensuales, un costo que los estratos pobres no pueden sufragar.

25. La Relatora Especial recibió información sobre los precios de matrículas para educación, la cual debe ser gratuita pero no lo es. En el Chocó, el departamento más pobre del país, le dijeron que “la gratuidad es una ilusión”. La matrícula y los derechos académicos en la primaria oscilan entre 30,000 y 150,000 pesos, y en la secundaria desde 120.000 hasta 250.000 pesos. En Bogotá, los niños y niñas desplazados⁴³⁰ están exentos del pago el primer año; el año siguiente pagan 85.000 pesos para matricularse. El poder que tienen las autoridades educativas en la evaluación de la capacidad financiera de la familia lleva a esta opción cruel: o comer o estudiar.

26. Según el Banco Mundial, Colombia es el único país de la región donde la educación primaria no es gratuita⁴³¹. La Constitución colombiana reconoce la gratuidad de la educación pública obligatoria (de 10 años, entre los 5 y los 15) “sin perjuicio de la posibilidad de cobrar derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”. Hay dos interpretaciones de esta garantía. Una define la gratuidad solamente como un subsidio para quienes no pueden pagar, otra insiste en la gratuidad como parte del derecho a la educación. La primera define la educación como una responsabilidad compartida entre el Estado y la familia, la segunda como responsabilidad del Estado⁴³².

27. La educación post-obligatoria debería hacerse gradualmente asequible y accesible a todos. Contrariamente a lo previsto por los tratados de derechos humanos, en Colombia en vez de mejorar el acceso a la educación superior, ésta se ha mercantilizado progresivamente. El informe *Desarrollo Humano: Colombia 2000* diagnosticó “la segmentación y jerarquización de las instituciones educativas en función de la valoración del origen social de los aspirantes”⁴³³.

28. La Relatora Especial recomienda una afirmación inmediata y explícita de la obligación internacional del Estado colombiano de garantizar educación gratuita para toda la niñez en edad de escolarización obligatoria. La implementación de la gratuidad necesita una identificación detallada de los costos pagados por los alumnos y alumnas por una educación que debe ser gratuita pero no lo es, y la Relatora Especial recomienda un estudio de los costos actuales con el propósito de su eliminación.

III. EL PERFIL DE LA EXCLUSIÓN

29. Aunque el equipo Educación Compromiso de Todos ha censurado las estadísticas educativas por ser dispersas, desactualizadas y por diferir dependiendo de la fuente que las suministre⁴³⁴, hay

⁴³⁰ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 26 de la versión original). Los requisitos de documentación incluyen la declaración de la condición de desplazado (por medio del Sistema Único de Registro (SUR), lo que cerca de 35% a 40% no tienen.

⁴³¹ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 27 de la versión original). “In Latin America, there are essentially no tuition fees (only Colombia has these)”, Banco Mundial, User fees in primary education: Draft for review, Washington D.C., febrero de 2002, pág. 7.

⁴³² (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 28 de la versión original). Véase “Público y privado”, *Educación Compromiso de Todos*, número 5, junio de 2003.

⁴³³ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 29 de la versión original). *Desarrollo Humano: Colombia 2000*, Departamento Nacional de Planeación, Misión Social y PNUD, Bogotá, 2001, p. 100.

⁴³⁴ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 30 de la versión original). *Educación Compromiso de Todos-Situación de la Educación Básica, Media y Superior en Colombia*, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona & Fundación Restrepo Barco, Bogotá, marzo de 2002, pág. 11.

estadísticas educativas sobre los niños y niñas atendidos, pero no sobre los que faltan por atender. Las estimaciones varían entre 1,5 y 3,3 millones⁴³⁵. Nadie sabe cuántos colombianos hay. Faltan datos fiables. Las estimaciones se fundan en las proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), basadas en el último censo que se hizo en 1993⁴³⁶. Además, la cobertura nacional del registro civil de nacimiento en 2000 era del 81,6%⁴³⁷, y todavía no incluye toda la población infantil indígena, campesina, indigente, o desplazada. El número de desplazados no se conoce, se estima que hay 2,9 millones de víctimas del desplazamiento forzado desde 1985⁴³⁸, y por lo menos un millón de niños y niñas desplazados en edad escolar. **La Relatora Especial recomienda un compromiso inmediato del Gobierno con la gratuidad de la educación y subsidios del costo de toda la canasta educativa para todos los niños y niñas desplazados en edad escolar.** El obstáculo de la ausencia de estadísticas actualizadas y desagregadas por todos los criterios de exclusión impide el conocimiento del número y perfil de los niños y las niñas cuyo derecho a la educación sigue siendo denegado. **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.**

30. La historia de la educación ha exhibido exclusiones basadas en todos los criterios discriminatorios actualmente prohibidos. Las prohibiciones simples se vuelven complejas al intentar captar el cambiante patrón de la discriminación fuera de la escuela, en la escuela y en la interacción entre la escuela y la sociedad. Las prácticas discriminatorias suelen combinar una gama de criterios de discriminación ya prohibidos con otros motivos de exclusión que todavía no lo están. La estrategia educativa colombiana no está basada en las normas internacionales sobre derechos humanos y no existen estadísticas sobre el acceso a la educación según raza, etnia o religión. En consecuencia, es imposible observar los progresos y retrocesos utilizando los derechos humanos como parámetro. Con excepción del sexo, la discriminación sigue sin registrarse, lo que crea un círculo vicioso. Cuando la discriminación no se registra oficialmente, se puede ignorar. Dado que no existen datos cuantitativos, quien intente probar una situación discriminatoria está condenado a fracasar. Es imposible enfrentar la discriminación sin primero documentarla. **La Relatora Especial recomienda un estudio inmediato del perfil y alcance de la discriminación en la educación, con la participación de las víctimas, encaminado a asumir políticas y prácticas para su eliminación y un control público del cumplimiento de éstas.**

31. La accesibilidad se define de modo diferente, según los niveles educativos. El Gobierno se impone asegurar la educación a todos los niños y niñas en edad escolar obligatoria. El derecho a la educación debería concretarse progresivamente, facilitando el acceso a la educación post-obligatoria en la medida en que las circunstancias lo permitan, pero priorizando los derechos humanos en la utilización de todos los recursos disponibles. La prioridad del gasto militar sobre la inversión social en Colombia está evidenciada por un incremento del gasto militar de 3,5 a 5,8% del PIB en el 2006⁴³⁹, a pesar de la obligación constitucional de priorizar la inversión pública social sobre cualquier otro tipo de gasto. La Corte Constitucional explicó las prioridades presupuestarias basadas en los derechos humanos al analizar el desplazamiento forzado:

⁴³⁵ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 31 de la versión original). La Revolución Educativa estimó en cerca de 1.500.000 el número de niños y niñas excluidos de la escolarización obligatoria, pero la Contraloría General de la República calculó en 3.297.732 el número de niños y niñas sin atender en 2001.

⁴³⁶ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 32 de la versión original). Entrevista con Daniel Rivera, Director de Planeación del Ministerio de Educación (*Educación Compromiso de Todos*, Número 4, noviembre de 2003, pág. 10).

⁴³⁷ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 33 de la versión original). UNICEF, *La Niñez Colombiana en Cifras*, (Véase www.unicef.org.co).

⁴³⁸ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 34 de la versión original). *El Embrujo Autoritario. Primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Bogotá, septiembre de 2003, pág. 124.

⁴³⁹ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 35 de la versión original). “Colombia’s conflicts: Superman Uribe holds back the tide”, *The Economist*, 7 de junio de 2003.

“No es desconocido para la Corte que la Nación afronta un grave problema de déficit fiscal. Sin embargo, el fenómeno del desplazamiento forzado que enfrenta el país constituye una verdadera catástrofe humanitaria –la más grave que se presenta en el mundo occidental– que exige la atención inmediata y prevalente de las instituciones, desde luego, dentro de los límites de las posibilidades y recursos existentes. Por lo tanto, el gasto en el cuidado de los desplazados debe ser considerado, inclusive, como más perentorio que el gasto público social, al cual el Artículo 350 de la Carta Política le asignó prioridad sobre los demás.[...] Lo cierto es que el estado de emergencia social que representa el desplazamiento forzado en el país debe ser afrontado sin dilaciones por el Estado, para poder responder verdaderamente a su definición como un Estado social. Y si ello implica sacrificios en otros renglones ha de ser claro que éstos tienen pleno fundamento constitucional en el marco del deber ciudadano de solidaridad.”⁴⁴⁰

32. La asignación presupuestaria educativa no es suficiente para universalizar la educación primaria, ni tampoco para universalizar la educación obligatoria de nueve años. Según los cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la tasa de escolarización en 2000 fue de 40,5% en preescolar, 83,6% en primaria, 62,6% en secundaria, y 15,1% en la educación superior. Cerca del 35% de los alumnos se matriculan, pero se retiran en los primeros años, la mayoría al no poder solventar los costos⁴⁴¹. **La Relatora Especial recomienda un incremento de la asignación presupuestaria para la educación de 30%, del 4% al 6% del PIB.**

33. Con anterioridad a la afirmación del derecho a la educación, el trabajo fue una -muchas veces la única- forma de ‘educación’ para la niñez pobre. No obstante, el trabajo infantil persiste por la miseria y la necesidad de los niños y las niñas de trabajar para sobrevivir. Hay poca mención explícita de la respuesta gubernamental basada en los derechos humanos frente al trabajo infantil, pese a que según el UNICEF “alrededor de 2,5 millones de niños y niñas entre 9 y 17 años trabajan en Colombia”⁴⁴². Según el DANE, hay 2,3 millones de niños y niñas trabajadores entre 5 y 17 años en el país: el 5% de los niños y niñas entre 5 y 9 años trabajan y un 30% entre los 15 y 17 años, el 52% del total sin remuneración ninguna⁴⁴³. Un obstáculo que impide la instrumentalización de la educación para eliminar el trabajo infantil es la política educativa misma, que “no hace ningún tipo de ‘preferencia’, porque la educación es un derecho para todos y todas. Sin embargo, esa generalización no resulta equitativa, porque los programas no son flexibles ni se ajustan a poblaciones con características específicas, como sucede con los niños y niñas trabajadores”⁴⁴⁴. **La Relatora Especial recomienda un compromiso inmediato del Gobierno con la gratuidad de la educación y subsidios del costo de toda la canasta educativa para todos los niños y niñas trabajadores en edad escolar y, además, la adaptación de la educación a estos niños y niñas, con la participación de los mismos en su diseño y evaluación.**

34. Como le explicaron las organizaciones de mujeres a la Relatora Especial, la educación es un factor del desplazamiento porque no ha reflejado las necesidades del campo y la falta de un proyecto de vida resulta en desplazamiento a la ciudad. Pero el Banco Mundial destacó en el período 1995-2001 “un crecimiento de la pobreza urbana más agudo que el rural”, y su impacto en el conflicto: “la mejora

⁴⁴⁰ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 36 de la versión original). Sentencia SU-1150 de 2000.

⁴⁴¹ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 37 de la versión original). La encuesta de condiciones de vida en 1997 reveló que la causa principal de la deserción escolar se debe en 33,6% al costo y en 20,5% a que a los alumnos no les gusta la escuela.

⁴⁴² (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 38 de la versión original). *Trabajo doméstico infantil y juvenil en hogares ajenos: de la formación de los derechos a su aplicación*, UNICEF Colombia y Save the Children, Bogotá, octubre de 2001, pág. 10.

⁴⁴³ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 39 de la versión original). DANE, Encuesta Nacional de Trabajo Infantil, noviembre de 2001.

⁴⁴⁴ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 40 de la versión original). IPECOIT, *Análisis de la política nacional frente al trabajo infantil en Colombia 1995-2002*, Bogotá, noviembre de 2002, págs. 44 y 45.

de la situación económica, por sí misma, no será suficiente para parar la violencia – pero, un crecimiento de la pobreza podría ser un factor adicional explosivo en la situación”⁴⁴⁵. Además, la tasa de desempleo de un 16% en la población con educación superior (y de un 18% con educación secundaria)⁴⁴⁶ subraya la necesidad de una estrategia intersectorial. La Relatora Especial encontró muchas veces en su trabajo este fenómeno preocupante del “desempleo escolarizado” o “los desempleados con títulos”, el cual significa una pérdida enorme de la inversión pública y privada. **El importe de una estrategia basada en los derechos humanos es la vinculación de todos los derechos humanos y la instrumentalización de la educación para el disfrute de éstos. Las obligaciones internacionales del Estado en derechos humanos comprometen a todas sus instancias a incorporar los derechos humanos en todas las estrategias, políticas y acciones, y requieren del concurso de todas las ramas del poder público. La Relatora Especial subraya sus recomendaciones relacionadas con un diseño del Plan de Desarrollo que tenga un eje transversal de derechos humanos.**

IV. CHOCÓ: “QUE NOS PERMITAN SER DIFERENTES”

35. La asequibilidad engloba dos obligaciones gubernamentales diferentes. La educación como derecho civil y político requiere que el Gobierno permita el establecimiento de escuelas y universidades, mientras que la educación como derecho social y económico requiere que el Gobierno asegure que sea gratuita, obligatoria y asequible –por lo menos– para todos los niños y niñas en edad escolar. La educación como un derecho cultural exige la afirmación de los derechos colectivos junto con los individuales. La Relatora Especial quisiera hacer referencia a un generalizado error de concepto respecto a la diferencia entre la educación y el derecho a la educación. Una escolarización obligatoria, impuesta, puede ser violación de los derechos humanos por no cumplir con los criterios de aceptabilidad y adaptabilidad.

36. Las comunidades afrocolombianas e indígenas siguen siendo víctimas de una discriminación racial sistemática (A/54/18, 1999, párr. 432). Todavía no existe una prohibición de la discriminación racial ni tampoco una estrategia para su eliminación, exigidas por el derecho internacional de los derechos humanos. Como lo destacó la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, “la discriminación como tal, por parte de cualquier persona que no se encuentre participando directamente en las hostilidades, continúa sin ser castigada por la legislación colombiana” (E/CN.4/2002/106/Add.2, párr. 34).

37. En el departamento del Chocó, el cual cuenta con una población 90% afrocolombiana y 5% indígena, el 82% de los hogares carecen de los servicios públicos básicos (E/CN.4/2003/13, párr. 96). “El país parece haber olvidado al Chocó” fue el comentario típico que recibió la Relatora Especial al exponer sus planes para visitarlo durante su misión. Pero el Chocó no puede olvidarse del resto del país por la invasión de “la violencia absurda que no comprendemos”, como le dijeron a la Relatora Especial muchos chocoanos. En el informe *Desarrollo Humano: Colombia 2000* se dice: “Bogotá como capital y Chocó como departamento son, durante todo el período, los departamentos con mejor y peor índice de desarrollo humano”.⁴⁴⁷ Las estadísticas no pintan la atmósfera costeña ni la pésima comunicación cuyo principal medio es la canoa.

⁴⁴⁵ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 41 de la versión original). Banco Mundial (Véase la nota 17 *supra*).

⁴⁴⁶ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 42 de la versión original). Banco Mundial (Véase la nota 18 *supra*), pág. 41.

⁴⁴⁷ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 43 de la versión original). Véase la nota 29 *supra* pág. 37.

38. La “colombianidad” requiere combinar atención a la diversidad con aportes a la construcción de la identidad nacional. La etnoeducación,⁴⁴⁸ prevista por la Ley 115 de 1994 para grupos o comunidades “que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos” exige un trato diferenciado. **A la Relatora Especial le parece excelente el modelo de una constituyente educativa, propuesto por los chocoanos mismos, con el propósito de diseñar el modelo educativo por medio de la participación de los titulares, individuales y colectivos, del derecho a la educación.**

V. ASESINATO DEL PERSONAL DOCENTE

39. El derecho a la educación involucra a cinco actores clave: el Gobierno, como proveedor y/o sustentador de la educación pública; el individuo, como sujeto del derecho a la educación; la niñez, con el deber de cumplir con la educación obligatoria; los padres, que son los primeros educadores; y, finalmente, los educadores profesionales, o sea, el personal docente. Aunque Colombia cuenta con un amplio marco jurídico para la protección de los derechos humanos, el derecho a la educación carece de un marco legal adecuado que asegure la protección de los derechos de todos los actores clave.

40. Durante su misión, la Relatora Especial recibió de la Escuela Nacional Sindical la lista de los 691 maestros asesinados durante el decenio pasado⁴⁴⁹, y se sintió consternada de que ninguno de estos casos hubiera sido aclarado por el Gobierno. La FECODE presentó a la Relatora Especial un listado de 34 maestros asesinados entre el 1º de enero y el 6 de octubre de 2003. Durante la primera parte del año 2003 hubo un promedio mensual de tres maestros asesinados. Además, la Relatora Especial recibió información detallada sobre los 70 casos de asesinato de profesores, estudiantes y trabajadores universitarios entre 1985 y 2003 pertenecientes a la Asociación de Profesores Universitarios (ASPU), al Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia (SINTRAUNICOL), y a la Federación Nacional de Profesores Universitarios. Su consternación se incrementó al obtener del Ministerio del Interior y de Justicia la categorización de los grupos con medidas de protección, la cual no incluye al personal docente como tal. **La Relatora Especial recomienda al Estado colombiano medidas inmediatas encaminadas a la aclaración de los asesinatos del personal docente.**

41. La profesión docente fue cambiada por la Ley 715 y el Nuevo Estatuto Docente, con el incremento de la jornada laboral y del número de alumnos por maestro, y la dependencia de los fondos para las escuelas y los maestros de los resultados de sus alumnos en las pruebas. A pesar de los aparentes indicios de que los asesinatos forman parte del inextricable conflicto armado, Amnistía Internacional observó que las tendencias de atribuir los asesinatos del personal docente al conflicto armado ocultan su raíz en represalias por las protestas en contra políticas económicas, particularmente la privatización⁴⁵⁰. El Banco de Datos de la Escuela Nacional Sindical reveló que, en el 76% de los casos, la causa principal de las violaciones de los derechos humanos a sindicalistas en 2002 fue su actividad sindical⁴⁵¹. La oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos detectó “la violencia antisindical” y también “ataques criminales en contra del personal docente, en particular en las universidades” (E/CN.4/2002/17, párrs. 290-292). La FECODE ha pedido muchísimas veces protección para el personal docente, pero el compromiso del Gobierno sigue siendo inexistente. Si un docente está obligado a desplazarse por amenazas, sin haber obtenido el estatus de

⁴⁴⁸ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 44 de la versión original). La Constitución establece que la educación para los grupos étnicos debe responder a las aspiraciones suyas, y la directiva ministerial 08/2003 reafirma la vigencia de toda la legislación etnoeducativa.

⁴⁴⁹ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 45 de la versión original). J.F. La Escuela Nacional Sindical presentó a la Relatora Especial su listado del personal docente asesinado entre 1 de enero de 1991 y el 29 de septiembre de 2003.

⁴⁵⁰ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 46 de la versión original). Amnistía Internacional, *Fundamental rights at work: Amnesty International concerns to the International Labour Conference*, IOR 42/001/2002, 1º. de mayo de 2002.

⁴⁵¹ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 47 de la versión original). “Cien días críticos para los derechos humanos: ¿contra quién es la guerra?” *Ciencias*, vol. 10, n.º 51, junio-noviembre de 2002, pág. 39.

“maestro amenazado”, enfrenta un procedimiento administrativo por abandono del puesto. La posibilidad de traslados temporales está limitada, excluyendo a la mayoría de los docentes amenazados. **No puede imaginarse la realización del derecho a la educación sin la protección de los derechos humanos, profesionales, sindicales y académicos de los educadores. La Relatora Especial recomienda medidas inmediatas para remediar su desprotección en Colombia.**

42. La Relatora Especial analizó la amplia evidencia de las amenazas contra el personal docente por ser educadores. Algunas típicas dicen: “dígame al profesorcito X que ha sido declarado objetivo militar y que tiene 24 horas para abandonar el municipio”, o “nos vemos en la penosa situación de informarle que a partir del día X desde las X horas y durante un período de 12 meses debe cesar cualquier actividad académica que involucre la enseñanza ante los estudiantes, de lo contrario será considerada como objetivo militar”. Además, las intimidaciones contra la enseñanza y aprendizaje de derechos humanos han incluido su castigo como “gérmenes de la subversión”. Las amenazas son recibidas por educadores y estudiantes. **La Relatora Especial recomienda al Gobierno que afirme enfáticamente la legitimidad y necesidad de la enseñanza, aprendizaje y defensa de derechos humanos.**

VI. OBJETIVOS Y PROPÓSITOS DE LA EDUCACIÓN

43. La educación está inmersa en los valores vigentes pero también ayuda a crear nuevos valores y actitudes. De ahí, que los derechos humanos requieren su empleo deliberado para eliminar la exclusión y la discriminación, instrumentalizando la educación para realizar todos los derechos humanos de todos y todas. Sin embargo, nuestro conocimiento es inversamente correlativo a la importancia del objeto de estudio. Sabemos bastante de las políticas educativas y de las leyes, pero sabemos menos acerca del proceso de enseñanza y menos aún sobre proceso de aprendizaje. Juan Francisco Aguilar Soto describió la ruptura entre la educación en la escuela y fuera de ella en 1991: “Existe una separación entre el conocimiento escolar y el no escolar, es decir, entre los contenidos de los programas curriculares y la forma en que son ‘transmitidos’ por los docentes, y el conocimiento común, el sistema de valores, creencias, saberes, costumbres de trascendencia en la vida cotidiana, que en nuestro país configuran un amplio espectro social y cultural”⁴⁵².

44. Además, los alumnos y las alumnas experimentan influencias conflictivas en su aprendizaje en la escuela misma: “A los alumnos se le presenta un dilema: sus profesores premian el rendimiento alto, pero su grupo de compañeros premia la mediocridad. Cuando los niños llegan a la adolescencia, el grupo de amigos adquiere una importancia total y, excepto en el caso de unos cuantos individuos de inteligencia muy alta, la mayoría de los alumnos aceptan las opiniones de sus compañeros en el sentido de que hacer más de lo que es necesario para ir saliendo, es cosa de tontos. La investigación sobre la escuela secundaria demuestra claramente que no es el éxito académico lo que hace que los niños sean aceptados por sus compañeros”⁴⁵³.

45. La Constitución colombiana afirma la educación como un servicio público que tiene una función social, pero no menciona su función política, pese a que exige que la educación “forme al colombiano en el respeto a los derechos humanos”.

⁴⁵² (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 48 de la versión original). J. F. Aguilar Soto, *La Transformación de la Escuela en Colombia*, Centro de Promoción Ecueménica y Social, Santafé de Bogotá, segunda edición, 1993, pág. 12.

⁴⁵³ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 49 de la versión original). *edugénero*, Fascículo 6: Roles y formatos de la participación, Universidad Central, Bogotá, abril de 2003, pág. 10.

46. Cuarenta años sin paz en Colombia obligan a cuestionar cómo la violencia incide sobre el derecho a la educación. Los datos de las organizaciones de derechos humanos para 2002 muestran la situación grave: un promedio de 20 personas muere todos los días a causa de la violencia sociopolítica⁴⁵⁴, diariamente 13 personas son objeto de detención arbitraria⁴⁵⁵, un promedio de 1,623 personas están obligadas a desplazarse cada día, una familia cada 10 minutos⁴⁵⁶, y, según la Defensoría del Pueblo, un promedio de 11 muertes violentas de menores de 18 años ocurrieron todos los días en 2001.

47. Los procesos de socialización de los niños y niñas, en el contexto violento y militarizado, imponen a la educación una tarea enorme. Como destacó la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, el impacto de que “muchos colombianos se muestren indiferentes ante la violencia”, y de que se vea “el conflicto como algo normal” (E/CN.4/2002/83/Add.3, párr. 11) es devastador para la niñez. En palabras de Ana Ofelia, una niña indígena de 10 años: “Los niños queremos ver la alegría en los ojos de nuestros padres y hermanos y no el miedo que ahora esconden, porque en cualquier momento pueden ser maltratados, desaparecidos o muertos”⁴⁵⁷. La petición de una alumna, Yeny María Osuna Montes, en su acción de tutela para trasladar al comando de policía que convirtió su escuela en un campo de batalla, dice: “vivimos inseguros y con una ola de tensión sabiendo que servimos de escudo al comando de policía que está ubicado justo a nuestras espaldas”⁴⁵⁸. Según el Ministro del Interior, “el Gobierno está dispuesto a superar todo el pasado”⁴⁵⁹. Pero, ¿cómo se explica todo lo pasado a la niñez? La Relatora Especial se entrevistó con cuatro niñas en la secundaria, y le dijeron: “Nada se escucha de esto; se oculta” aun si las niñas fueron violadas, o sus maestras asesinadas, o “a unas alumnas las mataban vivas”. Sería importante explicar a los niños y niñas lo que ha sucedido. Por cierto, la falta de la protección de los derechos humanos de los maestros y maestras, alumnos y alumnas lo hace difícil.

48. La mayoría del personal docente en educación preescolar, básica y media son mujeres, el 66,6% en 1990⁴⁶⁰. La mayoría de los combatientes son hombres. Es posible que la educación colombiana siga el desequilibrio del género inverso, la falta de maestros y, en el futuro, la falta de los alumnos. El análisis previo de la Relatora Especial confirmó la necesidad del enfoque de género en el estudio del impacto de la educación sobre la socialización de los niños dentro del papel de combatientes, y la contribución de la educación a desencadenar conflictos armados (E/CN.4/2001/52, párrs. 46-47). Las escuelas colombianas son blanco de ataques de grupos armados, pero también factores de “formación para la guerra”: “el Ejército y la Policía han intervenido en varias escuelas de sectores marginales para realizar actividades de estrategia militar y de ‘acción psicológica’ con la población civil; en ellas realizan labores de educación, instrucción militar y establecen bases para sus actividades de seguridad”⁴⁶¹. **La Relatora Especial recomienda la desvinculación de la escuela del conflicto y su definición y protección como “espacio de paz” y para la reconstrucción de un proyecto de vida para la niñez y juventud victimizada por violencia y desplazamiento forzado.**

⁴⁵⁴ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 50 de la versión original). Informe alterno al quinto informe periódico del Estado colombiano ante el Comité de Derechos Humanos, presentado por la Comisión Colombiana de Juristas, julio de 2003.

⁴⁵⁵ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 51 de la versión original). Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del Cinep (2002).

⁴⁵⁶ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 52 de la versión original). Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento (2002).

⁴⁵⁷ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 53 de la versión original). Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), Informe sobre el derecho a la educación en los pueblos indígenas de Colombia ante la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Bogotá, 8 de octubre de 2003.

⁴⁵⁸ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 54 de la versión original). Sentencia SU-256 de 1999.

⁴⁵⁹ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 55 de la versión original). “Narcotráfico se acaba este año”, diario *El Tiempo*, 12 de enero de 2003.

⁴⁶⁰ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 56 de la versión original). Ministerio de Educación Nacional, Avances del plan de administración de recursos humanos y del censo de maestros y funcionarios del sector educativo, 1990.

⁴⁶¹ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 57 de la versión original). Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, *Niñez, escuela y conflicto armado en Colombia*, Bogotá, octubre de 2003.

49. La escuela ha constituido también un espacio de reclutamiento. Como le preguntó una maestra a la Relatora Especial, ¿qué le puede ella decir, con su sueldo de 300.000 pesos, a su alumno de 16 años, con un sueldo de 800.000 como combatiente? En palabras de la niñez, “si los jóvenes tuvieran unas mejores alternativas y posibilidades de educación y progreso, evitaríamos el reclutamiento de los niños y las niñas en la guerra”⁴⁶². Le preocupa a la Relatora Especial el hecho de que el Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres, firmado el 14 de octubre de 2003, incluye la referencia a “mujeres constructoras de paz” del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, pero no contiene ningún compromiso con esta área, pese a la importancia crucial de la construcción de paz para el país. **La Relatora Especial recomienda una estrategia educativa con enfoque de género, destinada al análisis de los procesos educativos desde el punto de vista de ambos sexos y al diseño de una educación en contra del conflicto y la violencia que eduque para un ideario de sociedad en paz, basada en todos los derechos humanos iguales para todos y todas.**

VII. DERECHOS HUMANOS A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN: “¿QUÉ IDEARIO DE GÉNERO?”

50. La aceptabilidad de la educación supone garantías de calidad, estándares mínimos de salud y seguridad y requisitos profesionales para los maestros, los cuales deben ser estipulados, verificados y controlados por el Gobierno. La aceptabilidad de la enseñanza se ha extendido considerablemente gracias al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos. Los derechos de los indígenas y de las minorías han priorizado la enseñanza de su propia cultura en su propia lengua. La prohibición de los castigos físicos ha transformado la disciplina escolar. La consideración de los niños y niñas como sujetos de derecho a la educación y de sus derechos en la educación ha extendido en gran medida los límites de la aceptabilidad. Además, el compromiso global con la eliminación de la discriminación por razón de género ha fusionado las definiciones de la aceptabilidad y adaptabilidad.

51. La Relatora Especial ha notado en sus informes la tendencia a cambiar la terminología adoptando la de “género” mientras se continúa hablando de las mujeres. Las estadísticas colombianas muestran un número igual de ministros y ministras en el Gobierno en 2003, pero “esa presencia de las mujeres en cargos públicos no se ha traducido en políticas para el adelanto de las mujeres”⁴⁶³. Las estadísticas educativas colombianas reflejan la equiparación de niños y niñas en la matriculación en primaria y secundaria, y la proporción más alta de las mujeres en la educación superior. El Banco Mundial observó que el enfoque de género como paradigma de análisis se muestra negativo para el sexo masculino, por el peor alcance educativo de los varones, y por “ser desproporcionadamente víctimas de la muerte violenta por el conflicto armado y criminalidad”⁴⁶⁴.

52. El importe de los derechos humanos es el tipo de formación que se imparte. No es sólo el acceso a la educación lo que preocupa. ¿A quién le corresponde definir lo que se ha de enseñar y cómo ha de hacerse? es la pregunta clave en la educación. El Estado se torna docente por su poder de diseño de los currículos. A diferencia de muchos otros países, en el mes de mayo de 2002 Colombia contaba con estándares nacionales curriculares establecidos para lenguaje, matemáticas, ciencias naturales y educación ambiental. El proceso del desarrollo de estos estándares abarca derechos humanos en “la competencia ciudadana”, y **la Relatora Especial subraya su recomendación al Gobierno de aclarar la legitimidad de los derechos humanos y de desarrollar su enseñanza y aprendizaje con plena**

⁴⁶² (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 58 de la versión original). E. Páez, “No queremos que nos limiten nuestros sueños de niña” *Las niñas en el conflicto armado en Colombia*, Terre des hommes, Bogotá, 2002, pág. 170.

⁴⁶³ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 59 de la versión original). Red Nacional de Mujeres y Confluencia Nacional de Redes de Mujeres, *Informe derechos de las mujeres en Colombia 2003* Bogotá, 2003, pág. 112.

⁴⁶⁴ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 60 de la versión original). Banco Mundial (Véase la nota 17 *supra*).

participación de los defensores de derechos humanos, el personal docente y los alumnos y alumnas para adaptar el proceso educativo al contexto colombiano. Sin embargo, la Relatora Especial sigue preocupada por la falta de información sobre cómo se aplican estos estándares curriculares: “[Los estándares curriculares] no son ampliamente conocidos y, por esta razón, con excepción del calendario académico, no se exige su cumplimiento de manera permanente”⁴⁶⁵.

53. Colombia es el único país en la región que tiene una creciente tasa de embarazo adolescente: del 10% en 1990 aumentó al 19% en el 2000⁴⁶⁶. La suspensión de los programas de educación sexual, salud reproductiva y planificación familiar (E/CN.4/2002/83/Add.3, párr. 31), puede ser una razón importante. Además, pese a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que afirmó que la expulsión de la escuela a causa del embarazo constituye una violación del derecho a la educación, los manuales de convivencia contemplan cláusulas como: “el embarazo de las alumnas es causal de expulsión, ya que atenta contra la moral y el buen nombre de la institución”⁴⁶⁷. La Relatora Especial citó la jurisprudencia de la Corte Constitucional (E/CN.4/2000/6, párr.60) como modelo de la protección del derecho a la educación y, también como un modo influyente de la educación pública en derechos humanos. **Ella recomienda al Gobierno desarrollar inmediatamente mecanismos que hagan efectiva la eliminación de toda discriminación de las niñas embarazadas y niñas-madres, como lo postuló la Corte Constitucional.**

54. La adaptabilidad de la educación exige que las escuelas se ajusten a los niños y niñas, de acuerdo con el principio del interés superior del cada niño y niña, incluido en la Convención sobre los Derechos del Niño. Este cambio revirtió la costumbre de forzar a los niños y niñas a que se adaptaran a cualquier escuela que se les ofreciera. Siendo los derechos humanos indivisibles, el requisito de adaptabilidad exige garantías para todos los derechos humanos dentro de la educación, así como para mejorar los derechos humanos a través de la educación.

⁴⁶⁵ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 61 de la versión original). PREAL (Véase la nota 22 *supra*), pág. 7.

⁴⁶⁶ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 62 de la versión original). Encuesta Nacional de Demografía y Salud, Profamilia, Bogotá, 2000.

⁴⁶⁷ (Nota de la editora: Esta nota corresponde a la nota 63 de la versión original). Informe de la Corporación Punto de Vida, para la Relatora Especial.

Bibliografía

Documentos de Naciones Unidas

CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA, POBLACIÓN Y DESARROLLO (CELADE), *América Latina: proyecciones de población urbano-rural, 1970-2025*, Boletín demográfico n.º 63, enero de 1999.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Sra. Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33, doc. E/CN.4/1999/49.

Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Sra. Katarina Tomaševski, doc. E/CN.4/2003/9.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, septiembre de 2003.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, doc. E/C.12/1/Add.74. 1995.

Comparative Analysis of the Right to Education as Enshrined in Articles 13 and 14 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and Provisions Contained in other Universal and Regional Treaties, and the Machinery Established, if any, for Monitoring its Implementation, Background paper submitted by Mr. José L. Gómez del Prado, November 1998, doc. E/C.12/1998/23.

Right to Education: Survey and Prospects, Background paper submitted by Mr. Alfred Fernández, Director-General of the International Organization for Development of Freedom of Education (OIDEL), and Mr. Jean Daniel Norman, Principal Adviser to OIDEL, 29 September 1998, E/C.12/1998/14.

Observación General n.º 13, sobre el derecho a la educación.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, *Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, examen de los informes 2º y 3º de Colombia*, doc. A/50/38.

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Report of the Committee on the Rights of the Child, General Assembly, Official Records-Fifty-first Session, doc. A/51/41.

Report of the Committee on the Rights of the Child, General Assembly, doc. CRC/15/Add. 30.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS, *Manual de preparación sobre los derechos humanos*, Nueva York, Naciones Unidas, 1993.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, Comisión de Derechos Humanos, 55º período de sesiones, doc. E/CN.4/1999/8.

Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, Comisión de Derechos Humanos, 56° período de sesiones, doc. E/CN.4/2000/11.
Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Comisión de Derechos Humanos, 24 de febrero de 2003, doc. E/CN.4/2003/13.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO), *La EPT evaluación 2000: Informes de países. Colombia*, en www2.unesco.org/wef/countryreports/colombia/rapport_3.html

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Informe de desarrollo humano para Colombia 1999, Bogotá, Tercer Mundo, 2000.
Informe sobre desarrollo humano, Colombia 2000, Alfa Omega grupo Editor, mayo de 2001.

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS, *Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de la población desplazada por la violencia en Colombia*, 2003.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF)

El dolor oculto de la infancia, Bogotá, UNICEF Colombia, mayo de 1999.
Informe sobre el desarrollo mundial 1995, en www.unicef.org

Documentos de la Organización de Estados Americanos

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. 102, doc. 9 Rev. 1.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, Opinión consultiva n.º 17, OC-17/2002, 28 de agosto de 2002.

Documentos de la Organización Internacional del Trabajo

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, Ginebra, 4ª edición revisada, 1996.

Instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará).

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Convenio 138 de la OIT sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo.

Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Convenio 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Protocolo adicional a la Convención de Ginebra del 12 de agosto de 1949 Relativa a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II).

Documentos de organismos gubernamentales y estatales colombianos

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Colombia se pronuncia sobre el Plan Nacional de Desarrollo, “Hacia un Estado comunitario”*, Bogotá, mimeo, 2003.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Colombia entre la exclusión y el desarrollo, propuestas para la transición al Estado social de derecho*, Bogotá, Luis Jorge Garay (editor), julio de 2002.

CORTE CONSTITUCION

Sentencia T-002 de 1992; sentencia T-065 de 1993; sentencia T-118 de 1993; sentencia T-401 de 1994; sentencia C-086 de 1994; sentencia T-337 de 1995; sentencia T-377 de 1995; sentencia T-248 de 1996; sentencia T-407 de 1996; sentencia T-423 de 1996; sentencia T-101 de 1998; sentencia T-207 de 1998; sentencia T-259 de 1998; sentencia T-293 de 1998; sentencia T-618 de 1998; sentencia T-656 de 1998; sentencia T-793 de 1998; sentencia SU-641 de 1998; sentencia T-012 de 1999; sentencia T-015 de 1999; sentencia T-021 de 1999; sentencia T-179 de 1999; sentencia T-243 de 1999; sentencia T-658 de 1999; sentencia T-695 de 1999; sentencia T-780 de 1999; sentencia T-877 de 1999; sentencia T-098 de 2000; sentencia T-416 de 2000; sentencia T-881 de 2000; sentencia T-899 de 2000; sentencia T-944 de 2000; sentencia T-1591 de 2000; sentencia T-1635 de 2000; sentencia SU-1150 de 2000; sentencia T-272 de 2001; sentencia T-1011 de 2001; sentencia T-1086 de 2001; sentencia T-037 de 2002; sentencia T-251 de 2002.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Cuarto informe anual, 1997, Bogotá, Imprenta Nacional, 1998.

La población afrocolombiana o comunidades negras de Colombia, Bogotá, mimeo, octubre de 1998.

La niñez y sus derechos, Boletín n.º 6, Bogotá, junio del 2000.

Informe sobre la situación de la niñez en Colombia, 2001, en http://www.defensoria.org.co/search/espanol/web/ninez_movie.htm

Informe defensorial sobre el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, Bogotá, numerales 89 y 90, agosto de 2002.

Resolución regional n.º 003, sobre la situación de derechos humanos y de violencia que afrontan las familias desplazadas residentes en los barrios Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre del municipio de Soacha, Bogotá, 14 de agosto de 2002.

La niñez y sus derechos, Boletín n.º 7, Bogotá, septiembre de 2002.

El servicio de etnoeducación en el departamento de Amazonas, resolución defensorial seccional n.º 010, 23 de diciembre de 2002.

El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales, Bogotá, Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos, Serie DESC, Imprenta Nacional, 2003.

Evaluación de la política pública en procesos de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de derechos humanos, Bogotá, junio de 2003.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL TOLIMA, *La situación de la población desplazada ubicada en la ciudad de Ibagué*, Boletín n.º 005, 13 de septiembre de 2002.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL DEL DISTRITO, *Niñez: estado del arte, Bogotá 1990-2000*, Bogotá, 2003.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE), *Encuesta continua de hogares*, octubre de 2002.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP)

Colombia población total e indígena y extensión territorial 1995-1998, Bogotá, mimeo, sin fecha, cuadro 1.

Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras, Documento Conpes 2909, 26 de febrero de 1997.

Plan Nacional de Desarrollo de la población afrocolombiana, 'Hacia una Nación Pluriétnica y Multicultural' 1998 – 2002, diciembre de 1998.

Política para la población afrocolombiana, Documento Conpes 3169, 23 de mayo de 2002.

GOBERNACIÓN DE SANTANDER, *Resolución 9926 de 2002*.

INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA (Incora), *Plan Cuatrienal*, en www.incora.gov.co.

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*, Bogotá, 2002.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Programa educación para todos: evaluación del año 2000, Bogotá, septiembre de 1999.

Directiva ministerial n.º 08, Asunto: proceso de reorganización de entidades territoriales que atienden población indígena, suscrita por Cecilia María Vélez, ministra de Educación Nacional, 25 de abril de 2003.

Departamento de Guainía, Perfil del sector educativo, agosto de 2003.

Departamento de San Andrés, Perfil del sector educativo, agosto de 2003.

Articulación de la educación con el mundo productivo. La formación de competencias laborales, Bogotá, agosto de 2003, en www.mineduccion.gov.co

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y INSTITUTO COLOMBIANO DE FOMENTO PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR (Icfes), *Educación cívica en Colombia: una comparación internacional*, Bogotá, marzo de 2001, en www.mineduccion.gov.co

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y BANCO DE LA REPÚBLICA, *Acuerdo Stand By de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*, Bogotá, 2 de diciembre de 2002.

MINISTERIO DEL INTERIOR y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia*, en www.dnp.gov.co

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) *Gasto de las administraciones públicas en educación como porcentaje del PIB nacional*, en www.dnp.gov.co

Plan Nacional de Desarrollo Cambio para Construir la Paz, 1998-2002, Bogotá, Presidencia de la República, DNP, 1999.

Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario, Bogotá, Presidencia de la República DNP, noviembre de 1998.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, *La zona de rehabilitación y consolidación de Arauca, Informe especial*, Bogotá, marzo de 2003.

VEEDURÍA DISTRITAL, *Vulnerabilidad social en Bogotá 2002*, Programa Nacional de Desarrollo Humano, edición 8, noviembre de 2002.

Leyes, decretos, proyectos de ley nacionales

Constitución Política de Colombia.

Leyes

Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

Ley 115 de 1994, Ley general de educación.

Ley 133 de 1994, por la cual se desarrolla el derecho de libertad religiosa y de cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política.

Ley 387 de 1997 por la cual se adoptan medidas para la prevención, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos.

Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

Ley 789 de 2002, por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código sustantivo del Trabajo.

Ley 797 de 2002, por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales.

Ley 812 de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario.

Decretos

Decreto 2663 de 1951, Código sustantivo del trabajo.

Decreto 088 de 1976, mediante el cual se reestructura el sistema educativo y se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional.

Decreto ley 2277 de 1979, por medio del cual se dicta el estatuto docente.

Decreto 804 de 1995, por medio del cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos.

Decreto 1122 de 1998, por medio del cual se crea la cátedra de estudios afrocolombianos.

Decreto 0230 de 2002, por el cual se dictan normas en materia de currículo, evaluación y promoción de los educandos y evaluación institucional.

Decreto 1278 de 2002, por medio del cual se expide el estatuto de profesionalización docente.

Decreto 1850 de 2002, por el cual se reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos estatales de educación formal, administrados por los departamentos, distritos y municipios certificados y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2562 de 2002, por el cual se reglamenta la ley 387 de 1997 en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.

Decreto 3020 de 2002, por el cual se establecen los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2582 de 2003, por el cual se establecen reglas y mecanismos generales para la evaluación del desempeño de los docentes y directivos docentes que laboran en los establecimientos públicos estatales.

Proyectos de ley

Proyecto de ley n.º 087/03 (Senado), por el cual se dictan normas en procura de la reincorporación de miembros de los grupos armados que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional.

Proyecto de ley n.º 19 de 2003, por el cual se dictan normas sobre el servicio militar y se dictan otras disposiciones.

Periódicos

El Colombiano

“La guerra desocupa las aulas escolares”, 25 de enero de 2003, en www.elcolombiano.com

El País

“Guerrillero mató a una joven”, 20 de febrero de 2003, en www.elpais.com

El Tiempo

“Herida menor por mina”, 24 de febrero de 2003, pág. 1-3.

“Por lo menos 30.000 estudiantes no han comenzado el año escolar en Santander”, sección Educación, 26 de febrero de 2003, en www.eltiempo.com

“Colegio María Doraliza López de Riohacha tiene a 800 niños recibiendo clases en el piso”, sección Educación, 27 de febrero de 2003, en www.eltiempo.com

“Por falta de maestros hay 2.300 niños sin educación en zona rural de Valledupar”, sección educación, 26 de marzo de 2003, en www.eltiempo.com

“Ley 715 ocasiona caos educativo en el Tolima, pues se prefiere la cantidad y no la calidad”, sección Educación, 5 de mayo de 2003, en www.eltiempo.com

“La educación física tiende a desaparecer en pénsum de colegios colombianos”, sección Educación, 12 de mayo de 2003, en www.eltiempo.com

“Buscan expedir norma religiosa que obligue a los colegios a dictar enseñanza religiosa, como ordena la ley”, sección Educación, 26 de julio de 2003, en www.eltiempo.com

“Acabar el analfabetismo en el 2010, objetivo que arrojó cumbre de ministros de Educación de la OEA”, sección Educación, 16 de agosto de 2003, en www.eltiempo.com

“Colegios, juntos y revueltos”, sección Educación, 29 de agosto de 2003, en www.eltiempo.com

“Maestros, preocupados por la calidad de los colegios oficiales”, sección Educación, 29 de agosto de 2003, en www.eltiempo.com

“A casi tres mil profesores de Cundinamarca se les adeudan entre uno y cuatro meses de salarios”, sección Educación, 1 de septiembre de 2003, en www.eltiempo.com

“Colegio Sierra Morena necesita salones de cemento, una biblioteca con libros y baños dignos”, Sección Bogotá, 24 de septiembre de 2003, en www.eltiempo.com

“UN votará no al punto 14 de la consulta”, sección Política, 26 de septiembre de 2003, en www.eltiempo.com

Revistas

Economía Colombiana

Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID – Universidad Nacional de Colombia, “Bienestar y macroeconomía”, n.º 296, mayo/junio de 2003.

Actualidad Étnica

“En camino hacia la reglamentación del servicio educativo para comunidades indígenas”, 31 de enero de 2003, en www.etniasdecolombia.org

Documentos de organizaciones no gubernamentales

BANCO DE DATOS DE DERECHOS HUMANOS Y VIOLENCIA POLÍTICA DE CINEP Y JUSTICIA Y PAZ

Noche y niebla - Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia, Bogotá, BCJP, n.º 10, 1998.

Noche y Niebla - Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia, Bogotá, BCJP, n.º 14, 1999.

Noche y Niebla - Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia, Bogotá, BCJP, n.º 15, 2000.

Noche y niebla - Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia, Bogotá, BCJP, n.º 23, 2002.

Noche y niebla - Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia, Bogotá, BCJP, n.º 25, 2002.

Noche y niebla - Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia, Bogotá, BCJP, n.º 27, 2003.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS

Panorama de los derechos humanos y del derecho humanitario en Colombia - Informe de avance sobre 1999, Bogotá, CCJ, marzo de 2000.

Panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia, Informe de avance: octubre de 2000 a marzo de 2001, Bogotá, CCJ, febrero de 2002.

Garantías en creciente ausencia, Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 1997-2003, CCJ, Bogotá, 2003.

El derecho a la educación, Informe quinquenal junio 1996 – julio 2001, Bogotá, mimeo, 2003.

Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: informe quinquenal, julio de 1996 – junio de 2001, Bogotá, CCJ, en prensa.

CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO (Codhes), *Boletín n.º 44*, 28 de abril de 2003, en www.codhes.org.co

CORPOEDUCACIÓN

Situación de la educación básica, media y superior en Colombia, Bogotá, Casa editorial El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco, 2002.

Informe de progreso educativo, Colombia 2003, Bogotá, Fundación Corona, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América latina y el Caribe, 2003.

FUNDACIÓN CEPECS

Informe anual, Situación de los jóvenes en condición de desplazamiento en el ámbito escolar en Bogotá, Bogotá, Oficina para la Defensa de los Derechos Jóvenes COM – Posición juvenil, Fundación CEPECS, 2002, en www.composicionjuvenil.8m.net

Por una escuela que respete la diferencia, Oficina para la Defensa de los Jóvenes-Derechos Estudiantiles, serie de documentos Derechos jóvenes 4, 2002.

HUMAN RIGHTS WATCH, *You'll learn not to cry. Child combatants in Colombia*, New York, 2003.

MESA DE TRABAJO SOBRE MUJER Y CONFLICTO ARMADO, *Segundo avance del informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres y niñas en Colombia*, Bogotá, mimeo.

PROFAMILIA

Salud sexual y reproductiva en Colombia, Encuesta nacional de demografía y salud 2000, Bogotá, Profamilia, octubre de 2000.

Salud sexual y reproductiva en Colombia, Estudio a profundidad de la ENDS-2000, Bogotá, Profamilia, noviembre de 2002.

SOCIAL WATCH/CONTROL CIUDADANO, *El impacto de la globalización en el mundo, Informe 2002*, Montevideo, Instituto del Tercer Mundo, 2002.

Documentos de organizaciones sindicales

CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES (Cut), CONFEDERACIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEMOCRÁTICOS (CGTD) y CENTRAL DE TRABAJADORES DE COLOMBIA (CTC), *Informe a la 91ª Conferencia Internacional del Trabajo presentado por las centrales sindicales colombianas*, Bogotá, 2003, mimeo.

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES (Fecode) y CENTRO DE ESTUDIOS DOCENTES (Ceid)

Algunas consideraciones sobre el acto legislativo 01 y la ley 715, Bogotá, 22 de abril de 2002, en www.fecode.edu.co

Elementos de análisis sobre la jornada académica y laboral, a propósito de los decretos 1850 y 3020, Bogotá, febrero de 2003, en www.fecode.edu.co

Rechazo al decreto de evaluación, Comunicado de prensa, 18 de septiembre de 2003, en www.fecode.edu.co

Otros documentos

ÁLVAREZ, Lídice, DURÁN, Ernesto, TORRADO, María Cristina, VARGAS, Esmeralda y WILCHES, Rosa, *Análisis de la política nacional frente al trabajo infantil en Colombia 1995-2002*, Bogotá, OIT/IPEC, 2003.

APONTE, Mauricio y GARCÍA, Carlos Iván, *Explotación sexual infantil en Bogotá*, Bogotá, Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.

BEAUDOIN, Denise, "Derecho a la educación", en *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1996*, Bogotá, CCJ, 1997, pág. 159.

BOLAÑOS, Graciela y GIRALDO, Isabel Cristina, *Manual instructivo de la licenciatura en etnoeducación*, en http://www.etniasdecolombia.org/grupos_etnoeducacion.asp?cid=244

COMUNIDADES DESPLAZADAS DEL MUNICIPIO DE RIOSUCIO, *Propuestas de las comunidades desplazadas del municipio de Riosucio, Retorno y reubicación*, cartilla, febrero de 1999.

FAJARDO, Darío, *Tierra, poder político y reformas agraria y rural*, Bogotá, Cuadernos Tierra y Justicia, n.º 1, Ilsa, 2002.

GÓMEZ, Venecer y GÓMEZ, Ana Milena, *Prolegómenos para un diagnóstico educativo del pueblo rom de Colombia*, Bogotá, Proceso Organizativo del Pueblo Rom de Colombia, mimeo, 2003.

PRIMER CONGRESO INDÍGENA RAIZAL, *Manifiesto del Pueblo Raizal*, Isla de San Andrés, 12 de diciembre de 2002, mimeo.

SECRETARIADO NACIONAL DE PASTORAL SOCIAL, *Encuesta del Sistema de información sobre población desplazada por la violencia RUT de Movilidad Humana*, Bogotá, 2000.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA – UNICEF, *Creciendo en el asfalto. Niños, niñas y jóvenes vendedores en las calles de Bogotá*, Bogotá, Unibiblos, 2002.

YEPES, Alberto, “La deuda externa y el derecho a la educación en Colombia”, *En deuda con los derechos. El impacto de la deuda externa en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales*, Bogotá, Asociación de Trabajo Interdisciplinario (Ati), 2003.

“La violación de los derechos sociales en la lógica del mercado”, en *Social Watch Informe 2003*, Montevideo, Instituto del Tercer mundo, 2003.