

**LA EDUCACIÓN: UN DERECHO FUNDAMENTAL FRENTE AL
DESPLAZAMIENTO FORZADO**

SANDRA MARGARITA OSEJO ORTEGA

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2012**

**LA EDUCACIÓN: UN DERECHO FUNDAMENTAL FRENTE AL
DESPLAZAMIENTO FORZADO**

SANDRA MARGARITA OSEJO ORTEGA

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título en
Derecho Administrativo**

**Asesor:
Dr. WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO
Abogado**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2012**

“Las ideas y conclusiones aportadas en la tesis de grado son responsabilidad exclusiva de los autores”.

Artículo 1º del acuerdo N°324 de octubre 11 de 1966 Emanado del honorable consejo directivo de la universidad de Nariño.

Nota de aceptación:

Firma del Presidente de tesis

Firma del jurado

Firma del jurado

San Juan de Pasto, Febrero de 2012

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
1. TITULO.....	9
1.1 LA EDUCACIÓN SE HACE UN DERECHO	9
2. LEY GENERAL DE LA EDUCACIÓN	13
2.1 PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN.....	18
3. LA EDUCACIÓN DESDE LOS DERECHOS HUMANOS.....	20
3.1 EL DESPLAZAMIENTO Y EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LA EDUCACIÓN	21
3.2 CONSIDERACIONES FINALES.....	27
BIBLIOGRAFIA	31

RESUMEN

Mediante el presente ensayo se pretende analizar como el conflicto armado y social en el que ha estado sumida Colombia, a partir de su historia colonialista, republicana y democrática y la división de del poder popular a raíz de partidos políticos, diferentes formas de concebir el estado y las políticas económicas que se implementan en el país, han conllevado que derechos fundamentales reconocidos como tal en el ámbito internacional y nacional, como es el derecho por conexidad fundamental a la Educación se vea menoscabado por la presión interior de la guerra y afecte de manera impactante a poblaciones vulnerables como lo es la población en riesgo y en situación de desplazamiento forzado.

Este tema se convierte en un nuevo escenario de actuación jurídica, a través del uso de mecanismos de protección de derechos instaurados por la Constitución Política de Colombia como es la Acción de Tutela. En Nariño el porcentaje del accionar tutelar en defensa del derecho a la educación es bastante significativo, dada la existencia de un alto índice de población víctima de desplazamiento forzado, que a marzo de 2011, asciende 199.381 personas en condición de desplazamiento de las cuales 84.044 Personas Corresponden a menores de Edad en etapa escolar.

ABSTRACT

Through this essay is to analyze how the social and armed conflict in Colombia has been steeped, from its colonial history, republican, democratic and people's power division in the wake of political parties, different ways of conceiving the state and economic policies that are implemented in the country have led to fundamental rights recognized as such internationally and nationally, such as the right to fundamental connectedness to education are undermined in the internal pressure of war and so affect impacting vulnerable populations such as the population at risk and forced displacement.

This issue becomes a new stage of legal action through the use of rights protection mechanisms introduced by the Political Constitution of Colombia and is the Probate Action. In Nariño, the percentage of foster action to defend the right to education is quite significant, given the existence of a high rate of population victim of forced displacement, which in March 2011, amounts 199 381 people living in displacement of which 84,044 People in people younger than age at school stage.

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo busca reflexionar y analizar el derecho fundamental a la educación como una construcción histórica, social, política, jurídica e institucional, el cual, históricamente es asumido desde diversas perspectivas y en la última década es decretado en el ordenamiento jurídico constitucional del Estado colombiano. No obstante, y a pesar de ser reconocido por la constituyente como un “derecho fundamental”, éste se ha visto vulnerado y negado por la problemática social del desplazamiento forzado; problemática que actualmente es padecía por algunas poblaciones del departamento de Nariño.

En ese sentido, es menester analizar las políticas del Estado y el gobierno como garantes de la disponibilidad, el acceso, la permanencia y la calidad de la educación, igualmente, se los debe considerar como los mayores responsables de garantizar el derecho fundamental a la educación en una sociedad que, en nuestro contexto, se encuentra afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado. Sin embargo, antes de analizar las actuales políticas, legislación y tratamiento (Tomando como referencia el informe del JURE) del Estado frente al derecho de la educación y la relación con el fenómeno del desplazamiento forzado, es necesario realizar un breve recuento histórico sobre éste en el contexto colombiano.

1. TITULO

LA EDUCACIÓN: UN DERECHO FUNDAMENTAL FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

“La Pedagogía del oprimido, deja de ser del oprimido y pasa a ser la pedagogía de los hombres en proceso de permanente liberación”

Paulo Freire

1.1 LA EDUCACIÓN SE HACE UN DERECHO

Pocas palabras tienen tanto sentido y significado como educación, los cuales (sentido-significado) están sujetos al contexto histórico y social donde emergen. En el contexto colombiano, la evolución de la percepción de la educación a lo largo del siglo XX puede delimitarse en tres grandes momentos. En un primer momento, que abarca más de la mitad del siglo, la educación es asumida como una labor familiar y comunitaria, propia de las sociedades agrarias.

Bajo estas condiciones de desarrollo, la responsabilidad de brindar educación recae sobre la familia y sobre los colectivos de personas (comunidades indígenas, o campesinas, entre otras) e instituciones (la iglesia), que incorporan a niños y jóvenes a la cultura local y a la preparación para el trabajo en el contexto inmediato en el cual se definen los códigos de comunicación, los roles sociales, las destrezas necesarias para desempeñarlos y la formación integral como tal. En tal sentido, la educación no es cuestión de la escuela ni del Estado, sino del grupo familiar, de las organizaciones de las comunidades y de las instituciones eclesíásticas.

En este contexto histórico, la educación tiene un sentido más de formación en valores morales y religiosos, que están anclados en una visión de carácter teológica, fruto de la fuerte incidencia de la iglesia¹ en las instituciones familiares y comunitarias. Así mismo, se podría decir que la educación es de carácter familiar y comunitario en la medida en que cada integrante (padres-hijos-hermanos) ejerce acciones educativas.

Si bien en este período hay un proceso activo de extensión de la escuela primaria, el nivel de escolarización es todavía muy inestable y la permanencia de niños y niñas en el sistema se reduce a dos o tres años, sobre todo en el sector rural. Sin embargo, a partir de 1950, el país comienza un proceso de “modernización” en sus estructuras demográfica y productiva. Entre 1940 y 1965, la población total pasó de 8.600.000 a un poco más de 16.500.000 de habitantes, transformándose

¹Aunque la reforma constitucional de 1936 garantiza la libertad de enseñanza y permite la secularización de la educación, es marcada la influencia que la iglesia va a tener hasta finales de la década del ochenta y principios de la del noventa.

la estructura demográfica, pues en tanto la población rural creció en un 35%, la urbana lo hizo en un 500%. Este proceso de cambios y procesos en la estructura demográfica dio paso a un segundo momento, en el cual la educación pasó a ser una prioridad en las políticas del Estado. Al respecto:

Entre 1950 y 1976 la tasa de matrícula aumenta significativamente; también aumenta el número de establecimientos escolares (ganando mayor participación el sector público), crece el número de docentes y mejora la relación maestro-alumno. Este mejoramiento de los indicadores se da en un contexto caracterizado por el incremento de la población, el rápido proceso de urbanización y el crecimiento del sector industrial que demanda mano de obra –en algunos casos cualificada²

En este contexto, la escuela se convierte en un instrumento de modernización por excelencia. Es necesario que niños y niñas alcancen las aptitudes necesarias para participar en la vida social y productiva que requiere la sociedad. Aunque el proceso civilizador de la escuela se inicia en el siglo XIX, la expansión escolar más fuerte, impulsada por el Estado, sólo se produce a mediados del siglo XX, cuando se busca un proceso de modernización del país. Durante dicho período, que llega aproximadamente hasta la década de los 60, el proceso escolar se centra en los cambios de prácticas y hábitos de la población, donde cumplen un papel importante los manuales de urbanidad.

Con relación a esto último, es importante considerarlo que plantea Patricia Londoño Vega³ en su trabajo «Cartillas y manuales de urbanidad y del buen tono, catecismos cívicos y prácticos para un amable vivir». Los recetarios de modales y el buen uso de la etiqueta hicieron parte de modernización que hubo en el país, de manera particular en Antioquia, que desde el último cuarto del siglo antepasado fue la pionera en alcanzar logros educativos y encabezar la modernización económica.

Continuando con el análisis realizado por Patricia Londoño, las cartillas funcionaron como dispositivos disciplinarios que contribuyeron a formar a los niños y jóvenes como buenos ciudadanos. Dicha formación fue posible, según Londoño, porque tanto las cartillas como los manuales de urbanidad estuvieron enmarcadas dentro del campo de la “legalidad escrituraria”. La palabra escrita y el acto mismo de escribir, además de elaborar normas de comportamiento, instaurar una lógica de la civilización y crear identidades nacionales iba dirigida a la construcción del nuevo sujeto exigido por el proyecto de modernización.

El Estado, entonces, se ve en la necesidad de expandir en las escuelas e instituciones educativas los manuales de urbanidad para adaptarse a los nuevos aires diseñados por la industrialización y el desarrollo de los sectores productivos modernos: banca, comercio a gran escala, servicios públicos. En Colombia, como

²LERMA, Carlos Alberto. El derecho a la educación en Colombia. Flape. Buenos aires, 2007.p10.

³LONDOÑO, Patricia. Cartillas y manuales de urbanidad y del buen tono, catecismos cívicos y prácticos para un amable vivir. Biblioteca Virtual del Banco de la República. Edición original: 2005

en otros países latinoamericanos, la educación se ve como una prioridad, no sólo por su papel en el desarrollo, sino como forma de reforzar el sistema democrático. Por lo tanto, se pasa de un compromiso muy arraigado en las familias y en las comunidades a un control y poder casi exclusivo del Estado sobre el sistema escolar. Los deberes que se proclaman en la carta de los Derechos Humanos en torno a la educación suman nuevas visiones, para que los gobiernos hagan crecientes esfuerzos destinados a posibilitar el acceso de toda la población a los servicios educativos. Hasta la década de los 70, la oferta educativa crece de forma inestable, en tanto que, sin mayores directrices, el Estado y los gobiernos departamentales se empeñan en el esparcimiento de infraestructuras, en la nombramiento de maestros y en la creación de universidades que puedan satisfacer la creciente demanda de la población.

En este proceso, que culmina a mediados de los setenta con la Ley de Nacionalización de la Educación Pública, la participación de las comunidades e instituciones se manifiesta en una presión constante sobre el gobierno para que abran nuevas escuelas y colegios.

Eso lleva a un proceso relativamente rápido de modernización a partir de la década de los 60, introduciéndose metodologías, currículos actualizados y mecanismos de control y evaluación en los cuales participan diversas misiones extranjeras, y se comienza a formar una elite de expertos educativos nacionales formados en su mayor parte en el extranjero. En los treinta años que transcurren entre 1950 y 1980, la percepción pública de la educación sufre cambios muy importantes, pasando de ser un recurso de ascenso social o de conservación de privilegios –en esa dirección se explica el crecimiento de la educación privada en las zonas urbanas donde se concentran los grupos de poder político y económico, a convertirse en un derecho fundamental útil como medio para el progreso económico y como vía fundamental para el desarrollo del individuo como sujeto social. El Estado, ahora, no es el proveedor de un servicio deseable para la buena marcha de la sociedad, sino el garante de un derecho fundamental e inalienable.

Esta percepción de la educación como un derecho fundamental fue posible por las iniciativas efectuadas por FECODE, que además serán fundamentales en la posterior promulgación de la ley general de la educación:

A comienzos de la década del ochenta, la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) en su XII Congreso decide impulsar el movimiento pedagógico a nivel nacional el cual se proponía, entre otros, el estudio e investigación de las políticas públicas educativas y la problemática pedagógica. Este movimiento va a jugar un papel importante en la definición de la educación en el país, especialmente a raíz de la participación de algunos de sus más reconocidos activistas que aportan sus ideas en la asamblea que promulga la Constitución de 1991, y posteriormente en la elaboración de la ley general de educación y del plan decenal de educación⁴.

⁴LERMA, Carlos Alberto. Ibid. p. 11.

Para finalizar este apartado, se podría decir que en el siglo XX, el sistema educativo reproduce de manera espontánea la fragmentación social, produciendo un modelo de educación pública a cargo del Estado para los más pobres y para las comunidades más aisladas, mientras que prolifera un sistema paralelo de educación privada. Para la población con mayores recursos se establece como directriz el bachillerato clásico conducente a la universidad, en tanto la educación técnica, que prepara para el mercado laboral, se identifica con una educación para jóvenes de bajos recursos que es muy probable que no lleguen a tener la oportunidad de cursar niveles avanzados de formación profesional.

En la última década, a partir de la Constitución de 1991, Colombia ha buscado diversas alternativas para promover una amplia participación de la ciudadanía en la discusión y concertación de políticas públicas de educación, tal como lo han hecho otros países de América Latina. Las experiencias aún no han sido del todo decantadas, pero vale la pena reseñar el tercer momento fundamental en este breve recuento histórico sobre la educación.

El tercer momento en la evolución de la percepción social de la educación se materializa con la Constitución Política de 1991, influida en gran parte por el contexto internacional. En 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por unanimidad la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyas disposiciones, aplicables a la población mundial menor de 18 años, se refieren a cuatro grandes temas: supervivencia, desarrollo, protección y participación. Entre las normas adoptadas se incluye de forma clara la educación como un derecho de los niños.

2. LEY GENERAL DE LA EDUCACIÓN

A partir de este instrumento jurídico internacional, se desarrollaron la Conferencia Mundial de Educación para Todos, en Jomtien (1990), que aprobó la Declaración Mundial de Educación para Todos y el Marco de Acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje; la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, en Nueva York (1990); y el Plan de Acción de la UNESCO para la erradicación del analfabetismo. Antes se había realizado, a nivel regional, el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC-UNESCO) en Quito (1981).

El conjunto de disposiciones resultantes de las cumbres internacionales dio como resultado en Colombia, la participación activa de distintos grupos de trabajo en la reparación de las discusiones que se llevaron a cabo después en la Asamblea Constituyente de 1991. Abel Rodríguez, que formó parte de la Asamblea, indica «Que [aunque] la educación no haya sido objeto de intensas controversias ni un asunto prioritario en la agenda del proceso constituyente, no quiere decir que no haya merecido una atención justa y debida. Durante el período de preparación de la Asamblea, un grupo de científicos, artistas, educadores y trabajadores de la cultura integró una subcomisión adscrita a la Comisión de Derechos Humanos, que trabajó sobre la temática "Derecho a la educación, fomento a la cultura, la ciencia y la tecnología"⁵.

En el caso específico de la educación, el primer esfuerzo importante de acercamiento a lo que se podría denominar un pacto social por la educación fue el proceso de elaboración de la Ley General de Educación⁶, que se aprobó en 1994, después de un amplio proceso de discusión y de consultas.

Su origen emanó de la decisión de FECODE de pactar con el gobierno una ley que reglamentara de manera general la educación nacional. Esta decisión fue muy bien tomada por la comunidad educativa y por otros sectores del país, pues respondía a un clima de discusión y participación que se había desencadenado con el proceso constituyente. Era tan propicio el ambiente de concertación, que el propio Ministro de Educación, Carlos Holmes Trujillo, superó la iniciativa del magisterio proponiendo una «Constituyente Educativa».

⁵ RODRÍGUEZ Abel. La educación después de la Constitución del 91, Bogotá, Magisterio, p. 27.2002

⁶Los temas sobre los cuales trata la ley son los siguientes: Definición del servicio educativo. Fines de la educación. Competencias generales de la comunidad educativa, la familia y la sociedad. Estructura del servicio educativo. Modalidades de atención a poblaciones. Organización para la prestación del servicio, dentro de la cual se destacan: La preparación del Plan Nacional de Desarrollo Educativo –Plan decenal de educación–, el cual se hace en coordinación con las entidades territoriales y tiene un carácter indicativo para la elaboración de los planes de desarrollo. La elaboración e implementación del Proyecto Educativo Institucional, cuya finalidad es armonizar los fines y reglamentos de las instituciones escolares con el ordenamiento constitucional y contextualizar la institución escolar en la comunidad local o regional. La conformación del Gobierno Escolar, integrado por el rector, el consejo directivo y el consejo académico, buscando la participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones de la institución escolar. La creación de la Junta Nacional de Educación (JUNE) y las Juntas Departamentales y Municipales. La organización periódica de foros educativos municipales, distritales, departamentales y nacionales.

La Ley General de Educación –Ley 115, del 8 de febrero de 1994– fue el efecto de una amplia discusión y buscó integrar en ella elementos consecuentes con el desarrollo constitucional, relacionados con la participación, los derechos humanos, la paz y la democracia. La Ley emite las normas generales para regular el Servicio Público de la educación que cumple una función social. Al respecto comenta Gustavo Dajer Chadid “.se suscitó una polémica en torno a si el proyecto de ley debía ser tramitado como (ley) estatutaria. Se decidió que, como la educación es un derecho y también un servicio público⁷.

Un aspecto de debate enfrentó a quienes defendían la necesidad de una ley estatutaria que regulara el derecho a la educación como derecho fundamental, y un sector que se terciaba por una ley que regulara la prestación del servicio educativo. En este último grupo se inscribió FECODE, sosteniendo que en la Constitución no estaba manifiesta la definición de la educación como derecho fundamental, a pesar de que las sentencias de la Corte Constitucional corroboraban el carácter fundamental del derecho a la educación. Al perderse la oportunidad de avanzar en la dirección indicada por la Corte Constitucional, la necesidad de regulación del derecho a la educación quedó pendiente, y, por ahora, no hay indicios de que se vaya a avanzar en esa tarea legislativa.

Otro motivo de polémica se originó en torno al contenido y a los alcances de la ley, que al principio sólo tuvo lugar entre el gobierno y el Comité Ejecutivo de FECODE, siguiendo los proyectos intercambiados para avanzar la discusión. En un segundo momento el debate se centró en el proyecto de ley acordado entre los mismos actores para presentarlo al Congreso.

Sin duda, el proyecto de ley acordado entre el gobierno y los educadores representó importantes innovaciones para el progreso de la educación, pero muchas de ellas fueron criticadas por grupos académicos y gremiales excluidos de la discusión, pues era evidente que se estaba perdiendo una valiosa oportunidad para hacer reformas más profundas y de mayor perspectiva en la transformación del sistema educativo. A pesar de todo, no hay que negar la importancia que tuvo el hecho de que, por primera vez, un proyecto de reforma educativa llegara al Congreso con el apoyo del gobierno y de las organizaciones magisteriales. Finalmente, la Ley 115 de 1994 fue propagada, acogiendo la mayoría de las modificaciones propuestas por los ponentes.

Muchos temas que inquietaban a los educadores y los sindicatos fueron circunscritos en la ley, que fijó los objetivos del sistema educativo, instauró las modalidades de atención a poblaciones especiales y a grupos étnicos promoviendo su integración al sistema de educación regular, fortaleció la autonomía de las instituciones educativas, instauró órganos de participación en todos los niveles, asignó al Ministerio de Educación la obligación de elaborar planes decenales, y creó mecanismos de participación en la formulación de políticas para la sociedad civil, como las juntas y los foros educativos.

⁷HELG Aline La educación en Colombia, 1918-1957, Bogotá, cerc. 1987.p.29

A pesar de las virtudes de la ley quedaron vacíos y limitaciones, como dejar fuera de la estructura del sistema a la educación superior, y omitir regular el carácter público del servicio educativo consagrado en la Constitución.

Sopesando virtudes y carencias, puede afirmarse que los avances logrados tienen mucha mayor relevancia que las limitaciones. Y, más allá del articulado de la ley, fue de trascendental importancia la participación de amplios sectores del magisterio en el proceso de discusión previo, pues sentó un precedente en la apropiación pública del tema educativo. Es verdad que la idea original de una «Constituyente Educativa» representaba mejor el espíritu de participación ciudadana que se había generado con la Asamblea Constituyente, porque bajo esa figura se hubiera podido incluir de manera más activa al sector universitario, a los empresarios y a otros sectores del propio gobierno.

De los 380 artículos que componen el texto constitucional, cerca de 40 se enfocan total o parcialmente a la educación y la cultura. A través de la normativa, la educación se asume como elemento fundamental de la dignidad humana y como una actividad inherente a la finalidad social del Estado. En el texto de la Constitución Política de 1991, la educación no está contemplada dentro del capítulo que habla de los derechos fundamentales, pero aparece en el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, donde es considerada un derecho fundamental de los niños y niñas:

Artículo 44⁸. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.

Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. Más adelante, en el artículo 67 se establece que:

La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince

⁸Constitución Política De Colombia 1991. Editorial Legis. Edición 2000

años de edad y que comprenderá, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.⁹

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para suceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

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

La Asamblea Nacional Constituyente, en sí misma, constituye un enorme esfuerzo de confluencia del país hacia un nuevo pacto social, en medio de una profunda crisis social y política. Abel Rodríguez¹⁰ continúa: “A pesar de que la educación constituía uno de los problemas sociales más agudos, dada la crisis en la que la habían sumido las políticas públicas aplicadas durante la década de los ochenta, y el interés de diversos sectores por convertirla en un asunto de prioridad nacional, ésta no alcanzó a figurar entre las grandes preocupaciones que motivaron el proceso constituyente del 91. Otros problemas más agobiantes, como la violencia, el terrorismo, la corrupción, el clientelismo, etc., copaban los pocos espacios públicos de discusión que existían por ese entonces”

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

⁹Constitución Política De Colombia 1991. Editorial Legis. Edición 2000

¹⁰RODRÍGUEZ Abel. La educación después de la Constitución del 91, Bogotá, Magisterio, p. 30.2002

la educación; el Gobierno Escolar no logró consolidarse como un espacio de participación e incidencia de la comunidad educativa.

En el caso del derecho a la educación, no es posible negar injustificadamente el acceso y la permanencia en el sistema educativo a una persona. La Corte Constitucional ha previsto un sendero muy importante al sentar jurisprudencia en relación con el derecho a la educación. Las razones por las cuales las personas han realizado una acción de tutela pidiendo garantizar el derecho a la educación han sido diversas, entre otras: el plantel educativo se niega a otorgar un cupo, el paro del sindicato impide que los estudiantes reciban la educación, no se han asignados profesores (esta es una de las más frecuentes), no se cuenta con adecuados servicios de vigilancia, aseo, biblioteca, se niega el cupo cuando la menor queda embarazada, un acto administrativo de la universidad anula la matrícula de algunos estudiantes, etcétera.

Sin embargo, a pesar de la variedad de casos, es posible esgrimir que los argumentos centrales por los cuales la Corte considera la educación como un derecho se pueden recoger en el siguiente texto: “El derecho constitucional a la educación con carácter de fundamental y como objetivo fundamental de la actividad del estado social de derecho”.

Desde el preámbulo prescrito en la Carta Fundamental, la constituyente de 1991 destacó el valor esencial de la educación al consagrar como elementos que caracterizan el Estado Social de Derecho, la igualdad y el “conocimiento”, cuyos bienes afianzan y consolidan la estructura de un marco jurídico tendiente a garantizar la existencia de un orden político, económico y social justo, en aras de la prevalencia del interés general sobre el de los particulares (art. 1º C.P.) Sentencia T-944 de 2000.

Para profundizar sobre tema es importante tener en cuenta el texto publicado por la Defensoría del Pueblo: El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales¹¹. Este texto desarrolla el análisis pormenorizado de los derechos que forman parte del núcleo esencial del derecho a la educación y de las obligaciones que el Estado tiene: Disponibilidad (asequibilidad), Acceso (accesibilidad), Permanencia (adaptabilidad), Calidad (aceptabilidad) y el Derecho de Libertad en la educación. Y propone la construcción de indicadores en cada uno de los derechos-obligaciones.

Por lo tanto, dentro del contexto constitucional, la educación participa de la naturaleza de derecho fundamental propio de la integridad del hombre y de su dignidad humana, amparado no solamente por la Constitución Política de Colombia sino también por los Tratados Internacionales. Además de su categoría

¹¹GONGORA, Manuel Eduardo. El Derecho a la Educación, en la constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Defensoría del Pueblo. Bogotá, 2003. p.32

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

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

Por su parte, el artículo 67¹² de la Carta Política, que constituye el pilar esencial de la educación advierte que, esta “es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura”, para la adecuada formación del ciudadano. Corresponde entonces al Estado garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los estudiantes las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

2.1 PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN.

En 1996 se expidió el Plan Decenal de Educación 1996-2005, de acuerdo con la disposición contenida en la Ley 115 de 1994, que establece que «El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, preparará por lo menos cada diez años el Plan de Desarrollo Educativo, que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre prestación del servicio educativo. Este plan tendrá carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo.

Conviene citar lo que señala Abel Rodríguez¹³, quien coordinó desde el Ministerio de Educación una parte del proceso de seguimiento inicial de este proceso, para comprender los alcances del mecanismo establecido en la ley para promover la participación de la ciudadanía en la construcción de pactos sociales a largo plazo:

¹²Constitución Política De Colombia 1991. Editorial Legis. Edición 2000

¹³RODRÍGUEZ Abel. La educación después de la Constitución del 91, Bogotá, Magisterio, p. 62. 2002

“El Plan Decenal fue concebido para cumplir una doble función: de un lado, servir como instrumento de planeación del desarrollo educativo a nivel nacional, departamental, distrital, municipal e institucional; y, del otro, servir como instrumento de movilización de la opinión pública y de la ciudadanía por la educación”.

La elaboración del Plan fue una iniciativa de diversas organizaciones de la sociedad civil, entre las cuales había fundaciones, corporaciones, centros de investigación y movimientos cívicos, y encontró muy buena acogida por parte del presidente de la República, Ernesto Samper, y de su ministra de Educación, María Emma Mejía, quienes expidieron el decreto 1719 de octubre de 1995, dando pautas para la preparación y formulación del Plan.

El Plan, que no estuvo exento de predominio de lo político sobre lo técnico, y que fue escenario de importantes debates sobre la pertinencia de la educación en el contexto de un proyecto de país; la presencia de lo regional y de lo local; la relación entre educación y desarrollo económico y el papel definitivo de las instituciones escolares, fue finalmente aprobado por el presidente de la República y por la ministra de Educación Nacional el 23 de febrero de 1996.

En los últimos ocho años, la política educativa ha vuelto a centrarse en planes y programas cocinados en el Ministerio de Educación, con énfasis en el desarrollo de mecanismos de control y de estrategias de eficiencia, dejando de lado las grandes discusiones sobre el sentido del Sistema Educativo en relación con el desarrollo humano y con las grandes problemáticas del país. A esta tendencia de corte más tecnocrático han contribuido la profunda crisis económica que se evidenció a partir de 1998, el fracaso del proceso de negociación con los grupos armados, y el impulso de la estrategia de seguridad democrática que aumenta de forma notoria el presupuesto militar.

3. LA EDUCACIÓN DESDE LOS DERECHOS HUMANOS

En marzo del 2006, la Procuraduría General de la Nación publicó la investigación titulada: El derecho a la educación: la educación en la perspectiva de los derechos humanos¹⁴, el cual analizaba la acción preventiva en el tema de los derechos humanos, generó indicadores que describan el estado de la educación y elaborando un modelo de evaluación del desempeño de las funciones públicas relacionadas con la educación.

Del resultado del estudio sobre la educación se establece dos perspectivas: la del derecho a la educación y la de las obligaciones del Estado, considerando tres tipos de población: 1) la población en edad escolar, 2) los grupos étnicos y 3) los desplazados por la violencia. Posteriormente estudia la situación de cada uno de los grupos y se realiza un balance de la atención de sus necesidades educativas. En el resultado de la investigación se concibe a la educación desde la óptica de los derechos humanos, con una perspectiva que proscribe a la educación dos propósitos fundamentales: la formación de capital social y la formación de capital humano. Así mismo, plantea que esta perspectiva lleva inevitablemente a una visión integral de la educación que se desarrolla en cuatro dimensiones complementarias: 1) al ejercicio del derecho en cuanto derecho fundamental – “cuando el titular del derecho a la educación es un menor de edad y cuando la amenaza o violación del derecho implica la vulneración de otro derecho fundamental” (conexidad)–; 2) al respeto de los derechos humanos en la educación; 3) a la educación (formación) en derechos humanos; y 4) a la práctica de los derechos humanos desde la educación.

El informe recoge el concepto del núcleo esencial mínimo no negociable planteado por la relatora de Naciones Unidas Katarina Tomasevski¹⁵: Derecho a la disponibilidad: obligación de asequibilidad. Derecho de acceso al sistema: obligación de accesibilidad. Derecho a la permanencia: obligación de adaptabilidad. Derecho a la calidad: obligación de aceptabilidad. Respecto de los indicadores reconoce que el país tiene tradición en la aplicación de los mismos pero que estos se refieren especialmente al campo cuantitativo y de la administración y eficiencia del servicio.

Por lo cual se plantea, en la misma perspectiva de Naciones Unidas, presentar un conjunto de indicadores que permitan conocer el grado de desarrollo del derecho a la educación en el marco general de los derechos humanos. El estudio afirma que, con el fin de obtener una visión global del cumplimiento del derecho a la educación desde la perspectiva de los derechos humanos, es pertinente efectuar una selección y re contextualización de indicadores para identificar aquellos que son centrales para el conocimiento público del sector, sin descartar el empleo de

¹⁴GARCIA, Luis Fernando. Reseña del texto El derecho a la educación: la educación en la perspectiva de los derechos humanos. REVISTA Opera. Volumen 6. Bogotá 2006

¹⁵TOMASEVSKI. Katarina. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Mison a Colombia. Octubre 2010

indicadores específicos que den cuenta de las situaciones particulares en que se desenvuelve determinado problema.

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

Al desarrollar los indicadores referidos al cumplimiento por parte del Estado, subraya como obligaciones de este asegurar la asequibilidad, la accesibilidad, la adaptabilidad y la aceptabilidad de la educación para todos los ciudadanos. Estas obligaciones se materializan en componentes que son la modernización del servicio educativo surgida como consecuencia de la reforma constitucional, la inversión de la nación en educación preescolar, básica y media –para cuya definición se produjo un acto legislativo que modificó la constitución de 1991–, la gratuidad de la educación considerada en la Constitución y en los convenios y pactos internacionales –factor definitivo para lograr la universalización de la educación–, y la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

3.1 EL DESPLAZAMIENTO Y EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LA EDUCACIÓN

El fenómeno del desplazamiento en Colombia está ligado al desarrollo del conflicto armado entre guerrilla, paramilitares y la fuerza pública del Estado. Según datos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), entre 1985 y 2005 han sido desplazadas 3.662.842 de personas de las cuales 2.942.842 lo han sido en la última década. Se calcula que, del total de la población en situación de desplazamiento, cerca de 1.100.000 son niños y niñas en edad escolar; lo cual configura una de las mayores crisis humanitarias de la actualidad. Las personas que viven la situación de desplazamiento han tenido que soportar no sólo la violencia en su desalojo sino la exclusión en los sitios de llegada, la pobreza y marginalidad, el desarraigo territorial y cultural. El desplazado es una persona sin derechos, en indefensión y vulnerabilidad extrema. Durante mucho tiempo esta situación fue considerada como una situación normal de migración, hasta que, hace más o menos diez años, algunos estudios presentaron el desplazamiento forzado como una violación masiva y múltiple de Derechos Humanos y una infracción grave del Derecho Internacional Humanitario.

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

planteara por primera vez la inclusión en el Plan de Desarrollo de la atención de las necesidades de emergencia de la población desplazada.

El documento CONOPES 2804 aprobado en septiembre de 1995 se convierte en el primer Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia en Colombia. Desarrolla cuatro estrategias: 1) prevención, 2) atención inmediata, 3) consolidación, estabilización socioeconómica, y 4) comunicación e investigación.

Este documento es revisado y actualizado en el CONOPES 2904 de 1997 que plantea tres estrategias: 1) prevención, 2) atención inmediata, 3) consolidación, estabilización socioeconómica. Este mismo año se crea la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia (Decreto 1165 de 1997) cuya función principal es la coordinación del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

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

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

A pesar de esta definición, Acción Social excluye de sus cifras a quienes han sido desplazados a causa de las fumigaciones, a quienes se desplazan dentro de los cascos urbanos (desplazamiento intra-urbano) y a las comunidades víctimas del conflicto que se encuentran en confinamiento, aspectos que CODHES sí tiene en cuenta. En relación con esta enunciación, CODHES señaló que para el año 2004: “Se revirtió la tendencia de contracción del desplazamiento observada en 2003 y la migración forzada interna vuelve sobre los niveles críticos de los últimos seis años, tanto en términos absolutos (número de personas), como en el impacto socio demográfico (tasa de desplazados por cada cien mil habitantes), y en la expansión territorial del fenómeno (número de municipios afectados). Al menos 287.581 personas, que integran en promedio 61.182 hogares, fueron desplazadas en Colombia durante el año 2004, en el contexto de una crisis humanitaria crónica y sostenida, que puede profundizarse si se agrava y extiende el conflicto armado interno en el país” (CODHES, 2005b).

En enero de 2004, la Corte Constitucional decide declarar el “estado inconstitucional de cosas” relativo a la vulneración de derechos de la población en situación de desplazamiento, al acumularse 108 expedientes de acciones de tutela interpuestas por 1.150 núcleos familiares pertenecientes a la población desplazada. Esta decisión es recogida en la sentencia T025 del 22 de enero 2004 donde se considera que “A pesar de que la política pública de atención a la población desplazada ha sido desarrollada normativamente desde el año 1997, según los informes aportados a este proceso, sus resultados no han logrado contrarrestar la situación de vulneración de los derechos constitucionales de la mayoría de la población desplazada.”

Dicha sentencia, además de declarar el estado inconstitucional de cosas y de hacer los respectivos comunicados a las instancias pertinentes, realiza una serie de órdenes referidas a los procesos acumulados y ordena al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia a que, dentro de los 3 meses siguientes a la comunicación de la sentencia, adopte un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional, y que en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la comunicación de la sentencia, concluya las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos.

También le ordena al Director de la Red de Solidaridad Social para que instruya a las personas encargadas de atender a los desplazados, para que les informen de manera inmediata, clara y precisa la carta de derechos básicos de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno.

Finalmente, instruye al procurador General de la Nación para que haga seguimiento del cumplimiento del fallo. En agosto de 2005 se produce el auto 177 por el cual la Corte Constitucional declara que, a pesar de los avances alcanzados hasta el momento, aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada declarado en la sentencia T-025 de 2004 y que es necesario avanzar de manera acelerada y sostenida “en la corrección de la discordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a nivel territorial a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional territorial para implementar los correspondientes mandatos constitucionales legales, de otro lado.”

En la misma fecha hace público el auto 178 donde se señalan problemas de orden técnico, indefinición de metas de corto y mediano plazo, falta de indicadores de resultado, falta de información adecuada y accesible, insuficiencia de instrumentos, entre otros aspectos que impiden hacer un análisis adecuado del seguimiento de la sentencia T025, y donde, además, se ordena tomar las medidas pertinentes para superar esta situación.

En agosto de 2006 se produce el auto 218 en el cual se establece que los informes de cumplimiento presentados a la Corte Constitucional adolecen de varios problemas, son inapropiados e inconducentes y se advierte a las autoridades competentes que es su obligación constitucional adoptar los correctivos a que haya lugar y presentar los informes a la Corte y plantea como plazo último para su entrega el 13 de septiembre. Este día la Corte publica un mensaje de prensa donde ratifica los autos mencionados y se mantiene en las órdenes impartidas, destacando que se deben hacer esfuerzos para la superación de las situaciones planteadas en la sentencia T025 y se debe brindar a la población desplazada un trato específico y prioritario acorde con su extrema vulnerabilidad.

Así las cosas y, con el fin de dar respuesta a esta problemática, el Estado, a través de Acción Social –antes Red de Solidaridad Social–, orienta los programas de atención a población en situación de desplazamiento; desde allí se configura el Sistema Único de Registro. Por otro lado, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), como Organización No Gubernamental, cuyo objetivo es incidir en la definición de políticas de Estado que benefician a población en situación de desplazamiento, ha creado otro sistema de información en donde se incluyen en las cifras a quienes han sido desplazados por las fumigaciones, grupo que el registro oficial no tiene en cuenta.

Así –sin incluir los indicadores de cifras de la Pastoral Social– existen dos sistemas de información, lo cual genera distintas perspectivas para el diseño de los programas de atención de esta población. Las estimaciones de CODHES ilustran buena parte de la situación actual del desplazamiento forzado en el país: se calcula, que del total de la población en situación de desplazamiento, cerca de 1.100.000 niños y niñas se encuentran en edad escolar. Aunque los datos varían de una fuente a otra, se estima que del total de la población desplazada el 60% corresponde a menores de 18 años.

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

Considerado el informe del JURE¹⁶, se concibe el desplazamiento forzado como una situación de hecho, cuya característica radica en la continua y sistemática violación de los Derechos Fundamentales de las personas afectadas por tal problemática. En esa medida, la acción de tutela se convierte en el instrumento fundamental para hacer valer y efectivizar de manera directa el contenido Constitucional respecto a la vulneración de tales derechos.

Ahora bien en cuanto a la decisión concierne, los jueces en sede de tutela, proclaman que ciertamente son las vías ordinarias las adecuadas para objetar actos administrativos que se estiman ilegales y por ende acusados de vulnerar derechos fundamentales. Por ende, el informe sostiene que: “la acción de tutela no puede actuar como mecanismo paralelo cuando existen otros medios judiciales, pues esto desembocaría en una invasión de competencia no consentida por el constituyente”¹⁷. Sin embargo, la población que se encuentra en la condición de desplazada goza de derechos mínimos que en lo posible deberían ser satisfechos por las autoridades, si bien es cierto deniega las pretensiones de revocar el mentado acto administrativo, conmina a la entidad accionada a realizar una valoración de fondo a la situación manifestada por la parte accionante.

Con respecto a la relación entre el desplazamiento y educación (no contemplado ampliamente en el informe del JURE) la Ley 387, en el artículo 19 párrafo 8 se explicita la obligatoriedad que tienen las instituciones del Estado en la prestación de Atención Integral a la población desplazada, siendo así para el caso de la educación: Las entidades territoriales desarrollarán programas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia y accederán a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del FIS.

El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales adoptarán programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser educación básica y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia.

El SENA dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos desplazados por la violencia a sus programas de formación y capacitación técnica. Asimismo, el Decreto 2.562 de noviembre de 2001 reglamenta la ley 387 de 1997 en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada

¹⁶OBSERVATORIO DE JUSTICIA REGIONAL “JURE”, proyecto de administración de justicia en Nariño. Editorial, EDINAR, San Juan de Pasto

¹⁷OBSERVATORIO DE JUSTICIA REGIONAL “JURE”, proyecto de administración de justicia en Nariño. Editorial, EDINAR, San Juan de Pasto

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

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

Entonces el niño, niña o joven en situación de desplazamiento pierde, por lo menos, un año escolar, y en la mayoría de los casos se atrasa dos o tres. No obstante, en los asentamientos actuales se reduce considerablemente, en especial para los niños en edad preescolar y para los adolescentes y jóvenes. De los/as jóvenes entre 13 y 17 años sólo una cuarta parte está asistiendo a la escuela, proporción que se reduce a menos del 10% en el grupo de 18 a 22 años. Entre los mayores de 22 se registra una tasa de 2,4%. Se observa cómo la pérdida de asistencia escolar aumenta con la edad, con excepción del grupo de 0 a 4. Mientras en las edades de 5 a 7 y de 8 a 12 del total de niños que sí asistía a la escuela antes del desplazamiento un 20% no asiste actualmente, esta situación afecta a un tercio de los/as jóvenes entre 13 y 17 años, al 58% en las edades de 18 a 22 y alcanza al 75% de pérdida en el último grupo.

De acuerdo con el informe de Pastoral Social, es posible afirmar que la población en condición de desplazamiento presenta en su mayoría bajos niveles de escolaridad, situación que se agudiza luego del desplazamiento, y que, una vez en las ciudades, se convierte en un factor que limita la garantía y restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados, en el sentido, en que las oportunidades laborales se reducen, en parte porque cambia en muchos casos la condición de jefatura masculina del hogar (el hombre pasa a hacerse cargo de las labores de casa, debido a la dificultad de desempeñarse en labores distintas a la agricultura y la mujer, a cambio, se emplea en tareas domésticas o de mendicidad).

Esto quiere decir que no se cuenta con formación educativa y oportunidades suficientes para aplicar a las ofertas laborales propias del contexto urbano. En esa medida, las políticas educativas se ven abocadas a asumir retos pedagógicos, políticos, administrativos, sociales y culturales para responder a la situación del

desplazamiento. En lo referido a la escuela, por ejemplo, uno de los desafíos es, por una parte, abordar las afectaciones individuales y colectivas que inciden directamente en las condiciones de acceso y permanencia en el sistema escolar y, por otra, responder a la creciente demanda educativa que se crea en los lugares donde no hay suficientes cupos ni maestros disponibles.

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

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

3.2 CONSIDERACIONES FINALES

El Derecho a la Educación para los niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento forzado es un tema que ha estimulado un buen número de producciones académicas, así como también el surgimiento de campañas y proyectos en varias regiones del país. En los últimos años, circunstancias como la visita de la Relatora Especial para el Derecho a la Educación de las Naciones Unidas, Katarina Tomasevsky, en el mes de octubre de 2003, o la formulación de la Sentencia de la Corte Constitucional TO25 un año después, han generado otras dinámicas que, de manera menos espontánea, han alertado a las instituciones estatales respecto de su obligación en cuanto a la garantía de este derecho.

Este alerta ha redundado en la búsqueda y consecuente visibilización de nuevos actores como las ONG, organizaciones comunitarias y organizaciones de

desplazados, entre otros, que se han venido interrogando no sólo acerca de la importancia de la educación como parte integral de los planes de atención al desplazamiento, sino sobre la necesidad de concretar sus diferentes iniciativas en la formulación, en este caso, de una política pública educativa.

Aunque el informe presentado por la relatora muestra un panorama general de las principales problemáticas relacionadas con la exigibilidad del derecho a la educación en el país, el apartado referido al perfil de la exclusión se orienta a hacer evidente la situación de los niños y niñas desplazados en relación con la omisión del principio de gratuidad que al respecto hace el Estado colombiano y la exclusión y discriminación de la que son víctimas: “Se han censurado las estadísticas educativas por ser dispersas, desactualizadas y por diferir dependiendo de la fuente que las suministre. Hay estadísticas educativas sobre los niños y las niñas atendidos, pero no sobre los que falta por atender. Las estimaciones varían entre 1,5 y 3,3 millones. Además, la cobertura nacional del registro civil de nacimiento en 2000 era del 81,6%, y todavía no incluye toda la población infantil, indígena, campesina, indigente o desplazada”¹⁸.

El número de desplazados no se conoce; se estima que hay 2.9 millones de víctimas del desplazamiento forzado desde 1985, y por lo menos un millón de niños y niñas desplazados en edad escolar” (Tomasevsky, 2004, p. 21). La estadística es apenas una manera de hacer visible el problema de la inequidad existente en el campo educativo al menos para el caso colombiano y, detrás de esta, para explicar uno de los fenómenos que con fuerte presencia aparecen en el escenario educativo como lo es la exclusión social.

En este caso, la relatora se refiere a la continua discriminación racial y cultural a la que se enfrentan quienes llegan desplazados, por ejemplo, a una escuela urbana, en donde “las prácticas discriminatorias suelen combinar una gama de criterios de discriminación ya prohibidos con otros motivos de discriminación que todavía no lo están”¹⁹.

El tema de la gratuidad es abordado a partir del presupuesto destinado por el Estado a la inversión social, cuyo crecimiento es significativamente más bajo en proporción con el gasto militar, a pesar de la obligación que se adquirió a raíz de la promulgación de varias sentencias de la Corte Constitucional (sentencia SU - 1150 de 200, por ejemplo), en las que el Estado se compromete a garantizar atención inmediata a la catástrofe humanitaria que significa el desplazamiento, así ello implique sacrificios en otros renglones. Sin embargo, la asignación presupuestal sigue siendo insuficiente, al punto de no poder responder con la obligación de la gratuidad de la educación básica.

Por otra parte, en el informe se definen veinte recomendaciones que hace la relatora encaminadas a garantizar que en las políticas y las prácticas del gobierno

¹⁸TOMASEVSKI. Katarina. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Mison a Colombia. Octubre 2010

¹⁹Ibíd. 2010

se tengan en cuenta todas las dimensiones pertinentes del derecho a la educación (Tomasevsky, 2004, p. 10). Tres de esas recomendaciones están relacionadas directamente con el tema del desplazamiento: La relatora especial recomienda un compromiso inmediato del gobierno con la gratuidad de la educación y subsidios del costo de toda canasta educativa para todos los niños y niñas desplazadas en edad escolar. La relatora especial recomienda una “topografía” inmediata del perfil de la exclusión educativa con el propósito de adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar la inclusión completa lo más pronto posible.

La relatora especial recomienda un estudio inmediato del perfil y alcance de la discriminación en la educación, con la participación de las víctimas, encaminadas a asumir políticas y prácticas para su eliminación y un control público del cumplimiento de estas (Tomasevsky, 2004, p. 23). Estas dimensiones y recomendaciones se establecen en el marco básico de las obligaciones de los gobiernos que quedan delimitadas en los contenidos centrales estructurados en el esquema de “las cuatro Aes”, que exige que la educación sea asequible, accesible, aceptable y adaptable.

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

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

Con el fin de subsanar la carencia estatal, algunas organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y agencias internacionales de cooperación han puesto en marcha iniciativas de atención a la población en situación de desplazamiento. En cuanto al informe del JURE, puede argumentarse que, la producción intelectual sobre el tema (desplazamiento y educación²⁰) es

²⁰En el informe del JURE se considera la siguiente en relación al a educación: “El artículo 67 de la Constitución Nacional establece a la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, con la que se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. Así mismo establece una corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia, en cuanto al desarrollo educativo se refiere. No obstante son funciones específicas del Estado en esta materia el regular y ejercer la inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia

bastante limitada, aspecto que se refleja sea en los pocos estudios dedicados al tema, sea en las escasas publicaciones que existen al respecto. Lastimosamente tampoco existen o son muy pocos, los que exploren la heterogeneidad y complejidad de la Educación relación al desplazamiento forzado. Sin embargo, en el informe se señala los derechos fundamentales constitucionales considerados por el accionante como presuntamente vulnerados y/o amenazados por la conducta comisiva u omisiva del accionado, de una manera un tanto habitual, siendo considerado cinco proceso en relación al derecho a la educación.

en el sistema educativo. Siendo la educación un sistema complejo, suelen presentarse en su interior situaciones que configuran asuntos particulares, siendo sometidos al conocimiento de los jueces en sede de tutela. Es así como, verbigracia, en algunos de ellos el accionante, se centra en afirmar que aunque se establezca una edad mínima de 5 años para acceder a los derechos a la educación, el Consejo de Estado se ha pronunciado en situaciones anteriores frente al asunto, en sentencias del 13 de Mayo de 2004 C.P. Darío Quiñones Pinilla, y del 21 de Febrero de 2005 Sala Contencioso Administrativo Sección Quinta. C.P. Filemón Jiménez Ochoa, en virtud de las cuales se afirma que no es un limitante y que por el contrario, debe propenderse por ampliar la cobertura, en especial teniendo en cuenta que el derecho a la educación de los menores de edad es principalísimo y sobre todo, porque el hacerlo es uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, recurriendo para afianzar su esquema argumentativo al bloque de constitucionalidad - Art. 13, 16, 44 y 67 de la Constitución Nacional – y a las disposiciones normativas legales - Art. 17 de la Ley 115 de 1994 -, en la cual se establece que la edad mínima de 5 años se toma sin detrimento de los grados existentes en la Instituciones Educativas que ofrezcan más de un grado de preescolar”

BIBLIOGRAFIA

CHARRY U, Juan Manuel. La acción de tutela. Editorial, Temis. Reimpresión. Bogotá, Colombia. 1992.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. C.P.

BARRERA CARBONELL, Antonio Constitución Política de Colombia 1991. Editorial Legis. Edición 2000. Corte Constitucional Sentencia C-331/00 Magistrado Sustanciador: Dr.

DE SOUSA Santos, Boaventura y GARCIA VILLEGAS, Mauricio. El caleidoscopio de las justicias en Colombia Tomo I.2000.

DE SOUZA Santos, Boaventura. La caída del ángelus Novus. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política. Colombia. Universidad Nacional de Colombia. 2004

LERMA, Carlos Alberto. El derecho a la educación en Colombia. Flape. Buenos aires, 2007.

LONDOÑO, Patricia. Cartillas y manuales de urbanidad y del buen tono, catecismos cívicos y prácticos para un amable vivir. Biblioteca Virtual del Banco de la República. Edición original: 2005

MANTILLA. Alberto Arango Sentencia del 8 de marzo de 2001. Expediente 1525.

NARANJO Gloria Giraldo El Desplazamiento Forzado, En Colombia, reinención de la identidad en las culturas locales y nacionales. Instituto de estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Medellín.2010

OBSERVATORIO DE JUSTICIA REGIONAL “JURE”, proyecto de administración de justicia en Nariño. Editorial, EDINAR, San Juan de Pasto

TOMASEVSKI. Katarina. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Mison a Colombia. Octubre 2010.