

Colombia

Estado y derecho la educación en Colombia

Comisión Nacional de Seguimiento a Recomendaciones de la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación

Luis Carlos Avellaneda, Senador de la República.

Francisco Cajiao, Asesor y consultor en educación.

Ramón Moncada, Coordinador Campaña por el Derecho a la Educación. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

Ana Cristina Portilla, Investigadora de la Comisión Colombiana de Juristas, Delegada por la Movilización Social por la Educación.

William René Sánchez, Secretario Nacional CEID- FECODE. Delegado por FECODE.

José Luis Ruiz, Asistente, Comisión Nacional de Seguimiento El Derecho a la Educación en Colombia.

Resumen

En 2004, la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasesvki, presentó al Gobierno colombiano el informe sobre el estado del derecho a la educación en Colombia con 20 recomendaciones para que el Estado colombiano se ajustara a las obligaciones adquiridas en Pactos, Convenciones y Conferencias internacionales sobre Derechos humanos y en particular sobre el Derecho a la educación. Entre marzo y abril de 2005 se conformó la Comisión Nacional de Seguimiento con el único propósito de hacer seguimiento a estas Recomendaciones y elaborar un informe nacional al respecto. Este artículo da cuenta de ello.

Palabras clave

Derecho a la educación, gratuidad, políticas públicas, Tomasevski, Estado colombiano, pactos, derechos humanos, recomendaciones.

Abstract

In 2004, the United Nations Special Rapporteur on the right to education, Katarina Tomasevski, presented the Colombian government her report about the state of fulfillment of the right to education including 20 recommendations for the Colombian State to adjust to acquired obligations (through international Covenants, Conferences and Conventions about human rights and particularly about the right to education). Between March and April 2005 the National Commission for Follow-up was created for the sole purpose of monitoring the fulfillment of the recommendations and producing a national report about the topic.

Key words

Right to education, free education, public policy, Tomasevski, Colombian State, covenants, human rights, recommendations.

Informe de la Comisión Nacional de Seguimiento a las Recomendaciones de la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación

*“Un niño sin educación
es un niño sin futuro,
si Colombia no invierte
en su futuro, no tiene futuro”*

K. TOMASEVSKI, 2004



Presentación

En febrero de 2004, la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski, como resultado de una visita oficial a Colombia en octubre de 2003, presentó al Gobierno colombiano el *Informe sobre el Estado del Derecho a la Educación en Colombia*¹, el cual tiene veinte recomendaciones para que el Estado se ajuste a las obligaciones adquiridas en pactos, convenciones y conferencias internacionales sobre derechos humanos, y en particular, sobre el derecho a la educación. Para la elaboración del Informe y las Recomendaciones, Tomasevski partió del análisis de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Mundial de los Derechos de la Niñez y del Pacto Internacional de Derechos Econó-

¹ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, “Los derechos económicos sociales y culturales. El derecho a la educación”. Informe de la Relatora Especial, Katarina Tomasevski. Adición: Misión a Colombia, 1 al 10 de octubre de 2003, 60º período de sesiones, doc. E/CN.4/2004/45/Add.2, febrero de 2004.

micos, Sociales y Culturales, PIDESC, así como de otras convenciones y conferencias internacionales; instrumentos ratificados por el Estado colombiano y en donde se estipulan obligaciones y responsabilidades que deben ser asumidas en relación con la educación como derecho humano.

En el marco de la Campaña por el Derecho a la Educación, promovida desde septiembre de 2003 por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, que reúne cerca de noventa organizaciones de carácter nacional, regional y local, se conformó en 2005, la Comisión Nacional de Seguimiento, CNS, a las Recomendaciones de la Relatora para revisar después de un año de su presentación al Gobierno, la atención y el cumplimiento de las veinte recomendaciones.

La CNS, de carácter provisional, se conformó para hacer seguimiento a estas Recomendaciones y elaborar un informe Nacional². Se obtuvo información de la siguiente manera:

1. Se realizaron derechos de petición a diferentes entidades oficiales: Vicepresidencia de la República, Ministerio de Educación, Fiscalía y Defensoría del Pueblo.

2. Se solicitó una reunión con la Ministra de Educación.
3. Se realizaron consultas y reuniones con organizaciones sociales.
4. Se consultaron algunos informes y resultados de seguimiento impresos y difundidos en sitios Web de organismos oficiales y de organizaciones no gubernamentales, y
5. Se solicitó información específica en el departamento del Chocó.

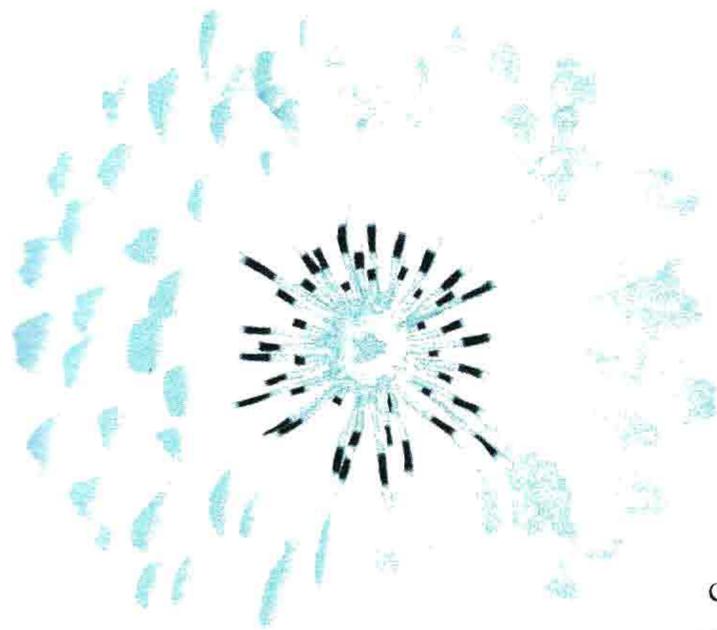
Derecho a la educación

Nadie responde

La primera conclusión de la Comisión es que el Gobierno colombiano no ha difundido el Informe ni las Recomendaciones de la Relatora y se ha desentendido de este documento adoptado por Naciones Unidas. Tampoco existe un plan específico para hacer seguimiento al cumplimiento de las veinte recomendaciones.

La Comisión sólo tuvo acceso a archivos de prensa del año 2004, donde la Ministra de Educación responde a periodistas sobre el Informe de la Relatora, restándole importancia. El Gobierno, particularmente el Ministerio de Educación Nacional, MEN, debió elaborar un plan para la implementación de las Recomendaciones de la Relatora en el cual se establecieran compromisos serios, considerando que el Estado tiene que cumplir las obligaciones internacionales de derechos humanos, incluidas las de los relatores especiales. Además, lo recomendado en el Informe corresponde al trabajo de inves-

² Formaron parte de esta Comisión el senador de la República Luis Carlos Avellaneda, el consultor y asesor en educación Francisco Cajiao; la delegada de la Movilización Social por la Educación, Ana Cristina Portilla, investigadora de la Comisión Colombiana de Juristas; el delegado de la Federación Colombiana de Educadores, William René Sánchez, Secretario Nacional de CEID-FECODE, y el Coordinador de la Campaña por el Derecho a la Educación, Ramón Moncada Cardona; con el apoyo de José Luis Ruiz, quien realizó la secretaría de esta Comisión. Para contacto con coordinación de la Campaña e información sobre esta comisión e informe puede escribir a: derechoaeducacion@epm.net.co o plataformaco@colomsat.net.co o llamar a los teléfonos Bogotá: (1) 323 07 15 y Medellín: (4) 216 68 22 o escribir a la dirección: Carrera 5 No. 33A - 08, Bogotá.



tigación realizado por la Relatora Especial -experta de Naciones Unidas sobre el tema- y responde a evidencias que comprueban la grave situación del derecho a la educación en Colombia.

La Comisión no tuvo pronto acceso a información de los organismos oficiales, a pesar de haberse presentado, inclusive, derechos de petición de información solicitados por un senador de la República. La reunión solicitada por la Comisión a la Ministra de Educación no fue atendida y la carta de solicitud estuvo extraviada y negada por la secretaria de ese Despacho.

En vista de la ausencia de información directa, se consultaron informes y sitios Web oficiales del Ministerio³ y de la Dirección de Planeación Nacional, DNP⁴. En la Web del Ministerio hay tan poca información que no permite hacer un seguimiento; sólo hay indicaciones y definiciones de lo que son los sistemas de información -sin datos de seguimiento-, y en relación con estadísticas anuales se encuentra información sin actualizar. El sitio Web del Departamento Nacional de Planeación, DNP, permite acceder a mayor información en relación con el Sistema

³ Información consultada en la página web www.mineducacion.gov.co

⁴ Información consultada en la página web www.dnp.gov.co

de Seguimiento a Metas Presidenciales, SIGOB, pero de conjunto existe alta fragilidad en el sistema de información nacional.

A pesar de la poca información oficial, la Comisión tuvo acceso a informes -algunos de carácter oficial-, aprovechó información en análisis publicados y en sitios Web de diferentes instituciones y realizó reuniones con varias organizaciones sociales nacionales; con base en esta información agrupó las veinte recomendaciones en los siguientes bloques temáticos:

- Gratuidad de la educación.
- Revolución y políticas educativas.
- Escuela en medio del conflicto.
- Defensores de derechos humanos, estudiantes y maestros amenazados y asesinados.
- Discriminación e inequidad, y
- Recomendaciones y exigencias.

Si quiere educación, ¡pague!

La gratuidad para el acceso y permanencia en el sistema escolar, por lo menos en la educación básica -varios países latinoamericanos lo contemplan en la educación superior-, debe mirarse como atributo del derecho a la educación y como un hecho decisivo de nivelación y equidad social. Una sociedad y un Estado que aseguran el acceso gratuito, universal y obligatorio de sus niñas, niños y jóvenes, está asegurando su futuro.

Otra consideración que debe tenerse es la situación de pobreza y de bajos ingresos que tiene la mayoría de la población. Muchos niñas, niños y jóvenes no acceden, o no pueden permanecer en las instituciones escolares debido a la situación económica de sus familias.

En toda institución educativa oficial de Colombia se debe pagar el ingreso anual, y este cobro se encuentra orientado y reglamentado por el Ministerio de Educación Nacional y por la mayor parte de las Secretarías de Educación departamentales y municipales.

La política del Gobierno en materia de educación, concretada a través del programa denominado “Revolución Educativa”⁵ y del Sistema General de Participaciones⁶, no sólo no plantea medidas que mejoren de manera efectiva el sistema de educación en Colombia, el cual se caracteriza por ser excluyente y discriminatorio⁷, sino que empeora la situación del sistema educativo con la implementación de políticas públicas regresivas en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

⁵ El programa “Revolución Educativa” está contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 812 de 2003. 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.

⁶ El Sistema General de Participaciones, SGP, fue creado por el acto legislativo 01 de 2001 que modificó los artículos 347, 356 y 357 de la Constitución Política de 1991, y está regulado por la Ley 715 de 2001. Con este nuevo sistema se transfieren recursos de la Nación a las entidades territoriales con algunos fines específicos, como la financiación de la educación y la salud. El SGP sustituyó el anterior sistema de financiación del sistema educativo –situado fiscal y transferencias–, modificando los criterios de asignación y de distribución de los recursos, y reduciendo los montos de estos, lo que ha tenido un impacto negativo sobre el disfrute del derecho a la educación.

⁷ En este aspecto, la Relatora para el derecho a la educación, señora Katarina Tomasevski, en el informe elaborado con motivo de la misión a Colombia realizada en octubre de

Uno de los problemas más preocupantes del derecho a la educación en Colombia es la no gratuidad de la educación básica. Esto evidencia que el disfrute del derecho a la educación se ve vulnerado por el incumplimiento del Estado para implementar la gratuidad de la educación primaria obligatoria, y garantizar la accesibilidad a la educación de todas y todos, sin discriminación, especialmente de los grupos en condiciones de vulnerabilidad⁸.

El Gobierno, a través del Ministerio de Educación Nacional, expidió en junio de 2004 una Directiva ministerial con vigencia para 2004 y 2005, denominada “Guía para la administración de los recursos del sector educativo”⁹, en la cual establece las pautas que deben orientar a las entidades territoriales en el manejo de los recursos para educación pro-

2003, manifestó que el modelo educativo en Colombia es “... un mecanismo reproductor tanto de pobreza como de inequidad”. Comenta que a los estratos más pobres, 1 y 2, pertenece menos del 5 por ciento del ingreso, mientras que los estratos más ricos, 5 y 6, controlan el 60 por ciento. Concluye que en Colombia los ingresos de la familia son una determinante fundamental para el acceso a la educación de la niñez y la juventud, en particular de la educación superior, y que “menos del 6 por ciento de la juventud entre 18 y 24 años del estrato 1” se matricula. Un promedio de menos de 5,7 años de educación para los estratos 1 y 2, y más de once años para el estrato 6, ejemplifica la brecha entre los pobres y los ricos, así como el hecho de que, en Bogotá, “... el 42,5 por ciento de los jóvenes de estratos bajos se encuentra vinculado al mercado laboral, mientras que esto sólo sucede con el 3,7 por ciento de los jóvenes de estratos altos”, en: Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Los derechos económicos, sociales y culturales. Op., cit.*, nota 1, párrafo 16.

⁸ Artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁹ Ministerio de Educación Nacional. Guía No. 8.

venientes del Sistema General de *Participaciones*. El Gobierno, reiterando lo dispuesto en la Directiva ministerial número 4 de 2003¹⁰, dispuso que:

Teniendo en cuenta las restricciones presupuestales que impone la Ley 715 de 2001, en el caso en que las entidades territoriales establezcan gratuidad generalizada en la prestación del servicio público educativo sin tener en cuenta las condiciones socioeconómicas de la población atendida, los recursos que dejan de percibir los establecimientos educativos por concepto de derechos académicos y otros cobros deben ser asumidos con recursos propios de la entidad territorial diferentes al Sistema General de Participaciones. En cualquier caso, la entidad territorial deberá transferir a las instituciones o asumir directamente los costos básicos asociados con el funcionamiento del establecimiento educativo, subsanando el efecto de los recursos que deja de percibir.

Mediante esta disposición, el Gobierno fijó una sanción económica a las entidades territoriales que establezcan la gratuidad de manera generalizada para la prestación del servicio educativo. La sanción consiste en dejar de transferir a las entidades territoriales recursos del Sistema General de Participaciones, los cuales representan el 90 por ciento del total de recursos disponibles para la financiación del sistema educativo¹¹.

Esta medida es regresiva y desestimula con una severa sanción a las entidades territoriales que, dando cumplimiento a las obligaciones constitucionales¹² e internacionales¹³ que tiene Colombia en materia de derechos humanos, abogan por la implementación del principio de gratuidad universalizada de la educación primaria.

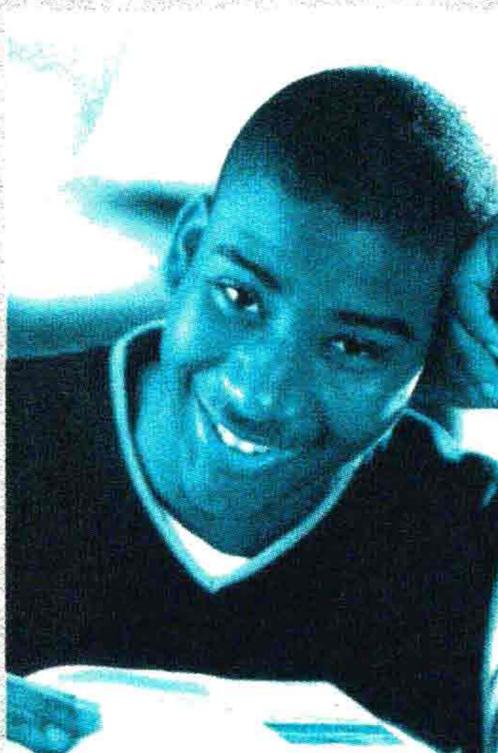
Un grupo de organizaciones no gubernamentales ejerció un derecho de petición¹⁴ ante el Ministerio de Educación Nacional, y solicitó derogar aquellos apartes de la Directiva ministerial N°. 4 de 2003, en donde la Nación elude su obligación de impartir educación primaria universal y gratuita, y sanciona a las entidades territoriales que buscan implementar el principio de gratuidad universal de la educación¹⁵. En respuesta, el Ministerio manifestó que tal dispo-

¹² Constitución Política de Colombia, artículo 67.

¹³ Artículo 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante la Ley 74 de 1968 y vigente para el Estado colombiano desde 1976; artículo 28 de la Convención sobre Derechos del Niño, aprobada mediante la Ley 12 de 1991 y vigente para el Estado Colombiano desde 1991; artículo 13 del Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobado mediante la Ley 319 de 1996.

¹⁴ El derecho de petición es un derecho fundamental, reconocido en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, en virtud del cual "Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta respuesta".

¹⁵ Derecho de petición dirigido a la ministra de Educación, Cecilia María Vélez White, con fecha de radicación de 5 de noviembre de 2004.



¹⁰ Véase también, *En contravía de las recomendaciones internacionales*, Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, 2004, p. 121.

¹¹ Guía No. 8, "Guía para la administración de los recursos del sector educativo", Ministerio de Educación Nacional, junio de 2004, p. 8.

sición no sólo no viola el derecho a la educación, sino que está acorde con el ordenamiento interno. Agrega,

... las directrices impartidas, no contravienen lo establecido en la Constitución Política de Colombia, ni pretenden impedir la gratuidad del servicio educativo, siendo lícito el cobro de los derechos académicos a quienes estén en capacidad de sufragarlos, con lo que se pretende desde la ley hacer equidad con relación a la población económicamente menos pudiente¹⁶.

La respuesta del Gobierno demuestra, por una parte, que éste no reconoce la crítica situación de inequidad y exclusión de muchísimas personas, y que afecta seriamente la realización efectiva del derecho a la educación en Colombia.

El Gobierno colombiano incumple las recomendaciones que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha hecho con relación a que éste debe situar el máximo de los recursos económicos disponibles para garantizar el derecho a la educación; tampoco acoge la recomendación de la Relatora en el sentido de efectuar un incremento de la asignación presupues-

¹⁶ República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional, Oficina Asesora Jurídica, noviembre 22 de 2004, radicado ER 54738.

¹⁷ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, "Los derechos económicos sociales y culturales. El derecho a la educación". Informe de la Relatora Especial, Katarina Tomasevski. Adición: Misión a Colombia, 1º al 10 de octubre de 2003, 60º período de sesiones, doc. E/CN.4/2004/45/Add.2, febrero de 2004, p. 2.



taria para la educación de 30 por ciento, del 4 al 6 por ciento del PIB¹⁷. Se estima que Colombia destina 4.1 por ciento de su Producto Interno Bruto a la educación pública¹⁸. La obligación de garantizar educación primaria universal y gratuita está calificada de inmediato cumplimiento.

Dotaciones de equipos y materiales didácticos de muchas instituciones escolares dependen de la beneficencia y solidaridad de organizaciones y fundaciones. Maestros y rectores señalan que existen pocos recursos para la financiación de los gastos de la cotidianidad escolar y la acción educativa regular. La Nación y las entidades territoriales calculan los costos de edificios, aulas, personal administrativo y plazas docentes, pero asignan recursos insuficientes para la operación cotidiana y la actividad pedagógica en las instituciones escolares. Esto incide en la calidad de la educación, porque no basta el edificio, el aula, el directivo -de institución educativa, de secretaría o de ministerio- para asegurar la buena calidad, es necesario invertir en la calidad de la vida escolar en su totalidad.

Existen iniciativas de gobiernos locales para implantar la gratuidad que es necesario apoyar, fortalecer y promover en otras ciudades y departamentos. Citamos el caso del departamento del Chocó, donde el gobernador emitió un decreto y el Concejo Municipal está cercano a la aprobación de un acuerdo para la gratuidad en el acceso a la educa-

ción en Quibdó. En Medellín, el Concejo Municipal ha abordado este tema en un acuerdo municipal. En Bogotá se decidió no cobrar por el ingreso de estudiantes de educación básica pertenecientes a los estratos 1 y 2; además, está llevando a cabo un programa que otorga un subsidio mensual a niñas, niños y jóvenes que trabajan en la calle, con el fin de que regresen a las instituciones y permanezcan en ellas hasta la culminación de los programas escolares. El Gobierno debe apoyar estas iniciativas económica y políticamente, así como propiciar y garantizar la gratuidad de la educación en todo el territorio nacional.

Sube cobertura, aumenta deserción

Según información extraída del sitio Web oficial de la Dirección Nacional de Planeación, ... la magnitud y complejidad de la educación colombiana puede visualizarse dadas las cifras que se manejaban en el sector para el año 2004: alrededor de sesenta mil establecimientos escolares, cuatrocientos veinte mil docentes y diez millones de alumnas y alumnos. La educación superior tiene cerca de doscientas setenta instituciones y un millón de estudiantes. A diferencia de otros países de la región, la participación del sector privado en la oferta de educación es alta: aproximadamente 20 por ciento en educación básica y media y 60 por ciento en educación superior

Esta magnitud es expuesta como argumento para la dificultad de seguimiento y obtención de información. Para responder a esta necesidad del sistema de información, se cuenta con el Sistema de Seguimiento a las Metas Presidenciales 2004-2007, SI-

¹⁸ Ver artículo: "No basta con tener más, hay que gastar mejor". Por Alberto Rodríguez, en: *Al Tablero*, periódico del programa de Revolución Educativa del Ministerio de Educación, marzo de 2003. Alberto Rodríguez, Ph.D. es especialista en educación del Banco Mundial. <http://www.mineducacion.gov.co/altablero/articulo.asp>



GOB; en este caso para el sector educativo. De acuerdo con este sistema, se reportan los siguientes avances en las metas¹⁹:

En aumento de cobertura de nuevos cupos se tiene una meta para el cuatrienio de un millón quinientos mil nuevos cupos en educación básica y media, y a 31 de diciembre de 2004 se reporta un logro de setecientos treinta y cuatro mil cuatrocientos trece nuevos cupos -477.989 en 2003 y 256.815 en 2004- lo que representa un avance del 49 por ciento frente a la meta para los cuatro años del período de Gobierno.

En el Foro sobre Calidad de la Educación²⁰, realizado en septiembre de 2004 en el marco del proyecto *Educación Compromiso de Todos*, la Ministra de Educación, Cecilia María Vélez, presentó los resultados de la política de “Revolución Educativa” de este

¹⁹ <http://sigob.presidencia.gov.co/ciudadanos/menu/menu.asp>

²⁰ http://eltiempo.terra.com.co/PROYECTOS/RELCOM/RESEDU/COMTOD/noticias/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-1916809.html

Gobierno. Dijo que en dos años se ha logrado cumplir con la mitad de la meta de cobertura planteada para educación preescolar, básica y media y mostró los logros en educación superior.

En los datos que reporta el sistema de seguimiento a metas presidenciales y en la valoración que hace la ministra de Educación, se plantea un reporte favorable y una satisfacción por el avance logrado en términos de cobertura y calidad. Sin embargo, es importante reiterar que la provisión de un cupo no garantiza el goce del derecho a la educación de las niñas, los niños y los jóvenes, y que es necesario avanzar en la implementación de una educación de calidad y de políticas públicas que acaben con la deserción escolar. Adicionalmente, el aumento de cupos se ha llevado a cabo en detrimento de otros componentes del derecho a la educación, como el aumento del número de niñas, niños y jóvenes por maestro. El Gobierno debe implementar una política de educación que cumpla con los requisitos aceptados por Naciones Unidas y que fueron desarrollados por la Relatora Tomasevski en el “Sistema de las 4 A” que plantea un esquema de obligaciones y derechos, a la luz de las obligaciones contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

- *Asequibilidad*: que se refiere a presupuesto suficiente, escuelas y maestros necesarios, infraestructura y dotaciones pertinentes.
- *Accesibilidad*: que incluye gratuidad, accesibilidad económica, material y geográfica a las instituciones escolares.
- *Adaptabilidad*: que analiza la pertinencia del currículo y la oferta educativa de acuerdo a contextos y poblaciones específicas.

- *Aceptabilidad*: que observa la calidad de la educación asociada a las necesidades, intereses y expectativas de las diversas comunidades y poblaciones.

En relación con la cobertura, hay dos dificultades que el Gobierno debe solucionar y que fueron objeto de preocupación por parte de la Relatora: la primera es la relacionada con el seguimiento real y la credibilidad de las estadísticas departamentales y nacionales ante la fragilidad del Sistema Nacional de Información Educativa, asunto que es reconocido por los mismos funcionarios del Estado. Como lo expresó Blanca Lilia Caro, jefa de Planeación y Finanzas del Ministerio de Educación Nacional en un foro sobre financiación de la educación preescolar y básica, realizado en Bogotá en noviembre de 2004²¹:

...persisten los cuestionamientos sobre la veracidad de la información sobre la matrícula que reportan las Secretarías de Educación. Falta mejorar mucho en la calidad de la información, pero se están haciendo auditorias y hay un comité interinstitucional de información que está trabajando para ajustar el Sistema de Información

La segunda dificultad es el desfase que se ha presentado en el país entre cobertura y deserción, a pesar de que sobre esta última no hay un registro sistemático, pero que es expresado por organizaciones e informes. Como resultado de la encuesta de percepción ciudadana realizada en 2004 sobre la ges-

ción del Gobierno, aparece también la deserción escolar entre las debilidades del período:

Entre los desaciertos están la falta de inversión en educación, la falta de implementos necesarios para la enseñanza y las deficientes condiciones laborales de los educadores. También se considera que la deserción escolar es alta y que no se ha hecho nada para mejorar la precaria infraestructura física de las instituciones educativas.

Sobre esto, el vicepresidente de FECODE Celio Nieves Herrera, informó que,

...entre 2003 y 2004 hubo una deserción de más de quinientos veinte mil estudiantes, según un estudio del profesor Fernando Reimers realizado para la Fundación Antonio Restrepo Barco. Los niños se matriculan y luego se van de la escuela por varios factores, especialmente por las condiciones económicas del país²²

De lo anterior se concluye que el aumento de cobertura reportado por el Gobierno no es real por estar acompañado por lo menos de dos factores desequilibrantes: desplazamiento de estudiantes de las instituciones privadas a las instituciones educativas oficiales, y deserción producida dentro del sistema oficial por las condiciones económicas de las familias o por la desmotivación de estudiantes para permanecer en el sistema.

Otro hecho que preocupa en relación con la cobertura educativa nacional, es el alto índice de cobertura atendida por particulares, lo cual es señala-

²¹ http://eltiempo.terra.com.co/PROYECTOS/RELCOM/RESE-DU/COMTOD/noticias/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-1916809.html

²² http://eltiempo.terra.com.co/PROYECTOS/RELCOM/RESE-DU/COMTOD/noticias/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-1916809.html



do por el profesor Francisco Cajiao: en las ocho principales ciudades de Colombia el 50 por ciento de la educación es ofrecida por particulares y muestra la diferencia de oportunidades entre instituciones educativas pobres –que son la mayoría, en razón de su presupuesto– e instituciones educativas privilegiadas, como muchas de las privadas, que se evidencia en la comparación de la asignación presupuestal oficial promedio para un niño de educación básica correspondiente a US\$324 dólares por año que se invierten en uno de los colegios privados más privilegiados de Bogotá. Estamos hablando de niñas, niños y jóvenes que no tienen la misma oportunidad de ser ciudadanas y ciudadanos con igualdad de condiciones. La brecha tiene implicaciones en la calidad de la oferta escolar y con frecuencia se expresa también en calidad de aprendizajes y en oportunidades futuras para el mundo académico y/o laboral.

El derecho a la educación, en relación con la calidad, es analizado desde las dimensiones de adaptabilidad y aceptabilidad planteadas en el “Sistema de las 4 A” desarrollado por la Relatora Tomasevski. Se basa en el reconocimiento de necesidades, problemas y contextos socioculturales particulares que las comunidades usuarias consideran pertinente incorporar a las políticas y programas educativos. Esto ha sido expresado por Wilson Arboleda, director del CEID del Sindicato de Maestros del Chocó:

A pesar de que el Gobierno habla de cobertura, calidad y eficiencia, realmente no se ataca de raíz la situación educativa de los chocoanos porque el diagnóstico no tiene en cuenta la realidad social y económica de las familias. Se amplía la cobertura en cierto sentido, pero con el transcurrir del tiempo los alumnos desertan de las instituciones por la falta de recursos económicos para sostenerse; para los que continúan –en su mayoría–, el nivel académico es bajo, en parte por desmotivación, porque al terminar sus estudios no encuentran qué hacer o no encuentran una profesión que les permita su desarrollo personal. Igualmente, porque la oferta educativa no llena sus aspiraciones.

Otro testimonio que muestra la precariedad de la “Revolución Educativa”, es relatado por el Concejo Comunitario Mayor Asociación Campesina Integral del Atrato, COCOMACIA:

Existen comunidades con escuelas que desde el año 2003 no cuentan con maestros que dicten clase. Varias comunidades han tenido ciento veinte, ochenta, y setenta alumnos y alumnas matriculados y sólo cuentan con una maestra. De la misma for-

ma, hay varias comunidades sin maestros: La Villa, La Peña, Pueblo Viejo; en el río Bebaramá la comunidad del Playón, en el río Munguidó más de doscientos niños y niñas, y en el río Negua, San Francisco de Ichó

La escuela

Sitiada y entre fuegos

Los medios de comunicación del país se han ocupado de la afirmación del Gobierno que “en Colombia no hay conflicto armado”, pese a las permanentes confrontaciones entre el Ejército Nacional y los grupos armados. Mantenerse en esta negación ayuda poco; lo mejor que podría hacer el Gobierno es reconocer el hecho y enfrentarlo mediante la negociación política, que es la vía deseable.

En Colombia los combatientes cometen múltiples infracciones al Derecho Internacional Humanitario, DIH. Las escuelas rurales dan cuenta de ello, porque muchas se encuentran en territorios en disputa o son aprovechadas como cuarteles y atalayas. La Relatora denunció los ataques contra las escuelas y su utilización por los grupos armados como factores de “formación para la guerra²³”. Así, el Gobierno no adopta medidas efectivas para la desvinculación de la escuela del conflicto armado y su protección como espacio de paz²⁴.

Otro problema asociado es la vinculación de jóvenes a la “seguridad democrática”, como acontece con los soldados campesinos. Jóvenes en edad escolar a quienes se les debería ofrecer un aula para continuar su formación y tener otras oportunidades de empleo productivo. Muchos se han incorporado al programa por presiones económicas y por falta de opciones de vida. A esto se añade que, debido a que el actual Gobierno ha decidido abiertamente involucrar a la población civil al conflicto²⁵, se ha reforzado la idea de que quien no está con la Fuerza Pública está contra ella.

Violaciones, asesinatos y poca justicia

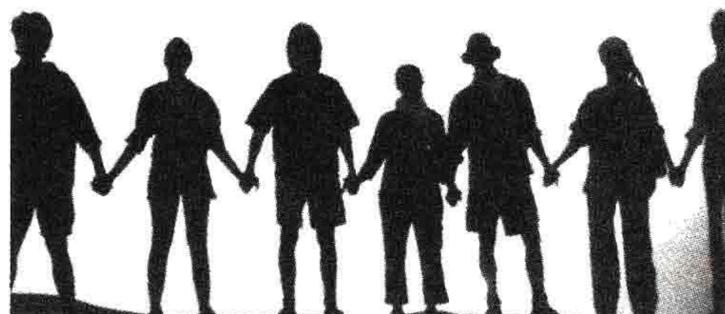
En cuanto a maestros asesinados o víctimas de violaciones a los derechos humanos, los datos desfavorables encontrados por la Relatora en octubre de 2003 continúan vigentes: el número de maestros asesinados en Colombia sigue siendo alto y hay poca investigación de los hechos, y cuando esta se lleva a cabo no llega a la judicialización y penalización de los responsables. Parece que al Estado no le preocupa el asesinato de sus maestros.

Según la base de datos de la Escuela Nacional Sindical, ENS, reconocida por organismos del Estado y que triangula información con el observatorio

económicos, sociales y culturales, el derecho a la educación”, E/C.4/2004/45/Add.2, párrafo 48.

²³ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, “*Los derechos económicos, sociales y culturales, el derecho a la educación*”, E/C.4/2004/45/Add.2, párrafo 48.

²⁴ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, “*Los derechos*



²⁵ Varias iniciativas impulsadas por el Gobierno dan cuenta de esta situación, entre estas, además del reclutamiento de soldados campesinos, está la conformación de redes de informantes y del servicio militar a sectores vulnerables.

de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República y otras instituciones como la Federación Colombiana de Educadores, FECODE, y la Comisión Colombiana de Juristas, en Colombia cada semana es asesinado un maestro sindicalizado. Entre marzo 1° de 2004 y marzo 31 de 2005, fueron asesinados cuarenta y ocho maestros y maestras sindicalizados; la Policía Nacional reportó para 2004, sesenta y tres casos de educadores asesinados.

Pocos avances en inclusión y no discriminación

La Comisión lamenta no tener mayor información de organismos gubernamentales y de organizaciones sociales acerca de los temas de equidad y no discriminación que también fueron objeto de las Recomendaciones de la Relatora.

Sin embargo, resaltamos algunas informaciones y preocupaciones expresadas en las reuniones con el Movimiento Afrocolombiano Cimarrón, la Organización Indígena de Colombia, ONIC, y la Red de Educación Popular entre Mujeres, REPEM. Por el carácter de las organizaciones participantes en la reunión, se hace especial énfasis en la equidad y no discriminación por motivos de raza, etnia y género.

Para Juan de Dios Mosquera, perteneciente al Movimiento Nacional Cimarrón:

El Estado colombiano mantiene la reserva en el artículo 14 de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, con lo cual no pueden presentarse denuncias al Estado colombiano contra discriminación racial; no se entiende la razón por la cual to-

avía Colombia mantiene esta reserva, a pesar de las peticiones y presiones de carácter nacional e internacional.

...la discriminación racial en el campo de la educación no solamente es exclusión o imposibilidad para el acceso a ella, sino que se expresa en el maltrato y en la generación de ambientes y relaciones hostiles en las instituciones educativas por parte de directivas, profesores, padres de familia, y también entre los mismos compañeros y compañeras

Es decir que no se garantiza el disfrute del derecho a la educación a las niñas y los niños desplazados, y que la política pública para la atención en educación de la niñez desplazada se ha enfocado hacia la apertura de cupos educativos. Sin embargo, los cupos creados no son suficientes²⁶, y en muchos casos los establecimientos educativos no aplican la exención de los costos de matrículas y de pensiones a las familias desplazadas.

Recomendaciones de la Comisión

La Comisión Nacional de Seguimiento, CNS, solicita una respuesta del Gobierno colombiano sobre el avance en relación con el Informe y las Recomendaciones de la Relatora, y la formulación de un plan de

²⁶ Durante el primer semestre de 2004, 113.108 cupos fueron otorgados a niñas y niños desplazados; pero el déficit de cupos, según la Red de Solidaridad Social es de 308.437 para la población entre cinco y quince años; en: Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, Informe a la Corte Constitucional, 17 de enero de 2005, AZ - 1, pág. 93; y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, "Balance de la política pública de preven-



acción nacional para atenderlas y transformar la situación actual del derecho a la educación en Colombia.

La CNS, recomienda:

1. El trámite y aprobación en el Congreso de la República de la Ley Estatutaria sobre el Derecho a la Educación, la cual debe estar articulada con el proceso nacional de la movilización social por la educación, de modo que éste sea deliberativo, participativo y de movilización nacional.
2. Cumplir con las obligaciones derivadas del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en particular, garantizar el derecho a una educación primaria, universal y gratuita.
3. Complementar el acceso gratuito a la educación primaria de la población vulnerable, y en particular de la población en situación de desplazamiento, con otras medidas que favorezcan y aseguren su permanencia en el sistema educativo.
4. Un estudio y un plan progresivo de extensión de la gratuidad a la educación básica, con proyección a la educación media.
5. Que el Gobierno rectifique la Directiva ministerial No. 8 de 2004, la cual representa una medida regresiva para el cumplimiento de la obligación de carácter inmediato de implementar la gratuidad de la educación primaria obligatoria, y de garantizar la accesibilidad a la educación de todas y todos, sin discriminación, especialmente de los grupos en condiciones de vulnerabilidad.
6. Que el Gobierno adopte medidas para garantizar, de manera inmediata, la vida y la integridad personal de toda la comunidad educativa, y que ponga a salvo los establecimientos educativos, reconociéndolos como espacios de paz y evitando cualquier utilización de los mismos para el conflicto armado.
7. La invitación oficial por parte del Gobierno colombiano para que el señor Vernor Muñoz, actual Relator de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, visite Colombia en 2006 con el fin de hacer seguimiento de la situación de la educación y de las recomendaciones realizadas por Naciones Unidas al Estado colombiano.

ción, protección y atención al desplazamiento forzado en Colombia. Agosto de 2002 - agosto de 2004", Bogotá, diciembre de 2004, Conclusiones y Recomendaciones Generales, párrafo 37.

Bogotá, abril 29 de 2005

Recomendaciones de la Relatora Especial de Naciones Unidas

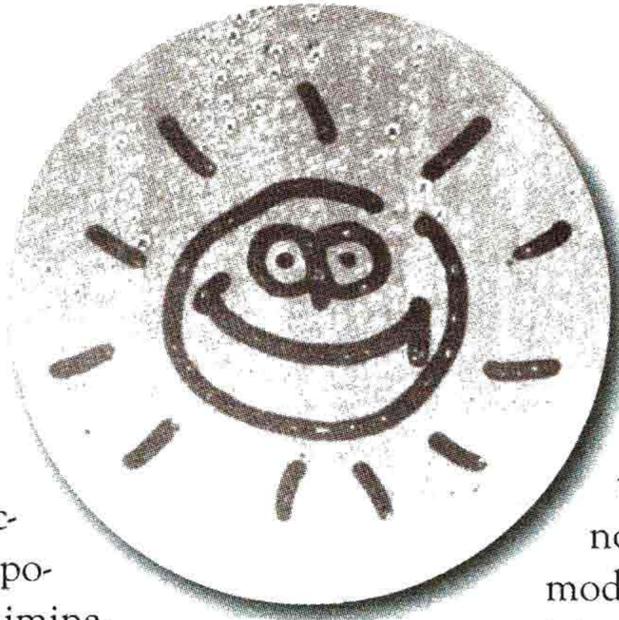
*Katarina Tomasevski*¹.

1. Inmediato y explícito compromiso del Gobierno con la defensa y protección de los defensores de los derechos humanos.
2. 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.
3. 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.
4. Una evaluación del impacto de “La Revolución Educativa” sobre el derecho a la educación.
5. 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.
6. 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.
7. 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.
8. Una “topografía” inmediata del perfil de la exclusión educativa con el propósito de adoptar todas las medidas necesarias para al-

¹ Profesora de derecho internacional y de relaciones internacionales (Universidad de Lund) y conferenciante externa del Centre for African Studies (Universidad de Copenhague). Sus principales intereses en la investigación son las dimensiones de las relaciones económicas internacionales en los derechos humanos y la legislación no discriminatoria comparada. Entre sus publicaciones recientes destacan: *Between Sanctions and Elections: Human Rights Performance of Donor Governments* (1997) y *Thematic Guide to Human Rights of Women* (con G. Alfredsson, 1995).

canzar la inclusión completa lo más pronto posible.

9. 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.
10. Incremento de la asignación presupuestaria para la educación de 30 por ciento, del 4 por ciento al 6 por ciento del PIB.
11. 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.
12. 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.

13. Le parece excelente el modelo de una constituyente educativa, propuesto por los chocóanos, con el propósito de diseñar el modelo educativo por medio de la participación de los titulares, individuales y colectivos, del derecho a la educación.
14. Recomienda al Gobierno colombiano, medidas inmediatas encaminadas a la aclaración de los asesinatos del personal docente.
15. 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.
16. Recomienda al Gobierno que afirme enfáticamente la legitimidad y necesidad de la enseñanza, aprendizaje y defensa de derechos humanos.
17. 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 victimizadas por la violencia y el desplazamiento forzado.

18. 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 derechos humanos iguales para todos y todas.
19. Subraya su recomendación al Gobierno de aclarar la legitimidad de los derechos humanos y de desarrollar su enseñanza y aprendizaje con plena participación de los defensores de derechos humanos, el personal docente, y los alumnos y alumnas para adaptar el proceso educativo al contexto colombiano.
20. 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.

