

Acceso a la educación de la población desplazada por el conflicto armado en Colombia 1999- 2009¹

María Eugenia Guerrero Useda² y Martha Helena Guerrero Barón³
meguerrero@ucatolica.edu.co mhguerrero@ucatolica.edu.co

Recibido: julio 14 de 2009

Arbitrado y aceptado: agosto 10 de 2009

Resumen

En el artículo se describe el problema de la evaluación de la realización del derecho a la educación de la población desplazada a causa del conflicto armado en Colombia y se revisa la dinámica de la investigación nacional, de corte académico, sobre la evaluación de las políticas de la última década definidas e implementadas por el Estado colombiano para garantizar el acceso a este derecho.

Palabras clave: acción afirmativa, desplazamiento forzado, derecho a la educación, justicia compensatoria.

Access to education of the population displaced by armed conflict in Colombia 1999- 2009

Abstract

The article described the problem of evaluation of the right to education of the population displaced by armed conflict in Colombia and revises the dynamics of the academic and scientific national research, on policies defined and executed by the Colombian State to ensure the realization of this right.

Key words: affirmative action, forced population displacement, right to education, compensatory justice.

¹ Artículo derivado de proyecto de investigación adelantado de manera conjunta con las universidades Católica de Goiás (Brasil), San Buenaventura (Colombia), Católica del Uruguay, Católica Nuestra Señora de la Asunción (Paraguay), Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez (Chile) y Católica de Colombia.

² Ph.D. en ciencias físicas y matemáticas, Física y Licenciada en enseñanza de lenguas extranjeras de la Universidad de Moldova. Editora de la revista Studiositas, Directora de Investigaciones de la Universidad Católica de Colombia

³ Abogada y Especialista en instituciones jurídico familiares de la Universidad Nacional de Colombia, líder del grupo de investigación Políticas Públicas de la Universidad Católica de Colombia, docente de la Universidad Autónoma de Colombia.

Introducción

Según el informe presentado por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, a septiembre del año 2008 la población desplazada era el grupo más vulnerable, entre los grupos vulnerables de Colombia (GARAY y otros; 2008, pp. 28 a 31). En lo referido a la educación, el citado informe refuerza la última conclusión del Seminario Nacional sobre derecho a la educación de niños y niñas desplazados y en condición de extrema pobreza⁴ que termina invitando tanto a instituciones políticas, como sociales, a incorporar sistemas de monitoreo a la realización del derecho a la educación (MONCADA CARMONA; 2004, p. 4).

Acogiendo este llamado y en el marco del proceso de formulación de la propuesta específica para Colombia del proyecto “Comprender mejor las familias fragilizadas en contextos latinoamericanos”⁵, proyecto que se está desarrollando en cinco países de la región suramericana con la promoción y coordinación del Centro Coordinador de la Investigación de la Federación Internacional de Universidades Católicas – CCI FIUC-, las autoras del artículo se dieron a la tarea de revisar las investigaciones de la última década sobre la evaluación de las políticas implementadas por el Estado colombiano para garantizar el acceso de la población desplazada a tres derechos fundamentales: salud, educación y vivienda.

⁴ Adelantado en la ciudad de Bogotá, entre el 17 y 19 de marzo de 2004, con el auspicio de la Fundación para el Debido Proceso Legal – DPLF Washington, el Instituto Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Para esa época se adelantaba el diseño del CONPES 3310 que define algunas acciones afirmativas para la población desplazada.

⁵ La propuesta específica para Colombia del proyecto “Comprender mejor las familias fragilizadas en contextos latinoamericanos” fue elaborada en julio de 2009 a partir del diagnóstico de la investigación de carácter científico adelantada en Colombia para la última década sobre políticas públicas para las familias desplazadas.

En este artículo se documenta la investigación nacional, de corte académico⁶, en torno a la evaluación de la realización del derecho a la educación en la población desplazada, con el propósito de contar con un diagnóstico para el diseño de una investigación de campo, en una segunda fase del proyecto.

El marco de análisis es el derecho internacional humanitario. La Tabla 1, recoge los instrumentos más relevantes del marco normativo internacional que incorpora los elementos del derecho a la educación. Estos instrumentos internacionales no se analizan en detalle en este artículo, ya que tanto la Relatora de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, como la Defensoría del Pueblo, a través de su Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos, cuentan con completos informes y publicaciones (Al respecto: PÉREZ MURCIA; 2004 y TOMASEVSKY; 2005).

TABLA 1. Marco normativo internacional de derechos humanos que desarrolla los elementos del derecho a la educación.

INSTRUMENTO	ARTÍCULOS
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Artículo 26
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Artículos 13,14 y 15
Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San Salvador	Capítulo III
Convención sobre los Derechos del Niño	Artículos 28 y 29
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Artículo 5
Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	Artículo 5
Convenio No. 69 de los pueblos indígenas y tribales en países independientes	Artículo 21, 22, 27 y 28.

⁶ Las publicaciones más difundidas sobre seguimiento y monitoreo a las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en Colombia se generan de manera prioritaria por instituciones políticas del orden nacional e internacional. ACNUR, CODHES, Defensoría del Pueblo, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ONG's, entre otras.

El marco de análisis local de la investigación comprendió el ordenamiento jurídico nacional sobre el derecho a la educación y las acciones para la realización de este derecho, que desde el 2007 es medido mediante el IGED - Indicador de Goce Efectivo del Derecho⁷.

Para mostrar la dimensión del problema, objeto de estudio, en la Tabla 2 se presentan datos al 2008 sobre el estado de goce del derecho a la educación de la población desplazada; medida desde el retraso escolar acumulado a lo largo del ciclo educativo, las tasas netas de escolaridad, la gratuidad y la calidad.

TABLA 2. Indicadores de realización del derecho a la educación de la población desplazada. RUPD⁸ 2008

INDICADOR	DATOS
Retraso escolar acumulado a lo largo del ciclo educativo	53 de cada cien niños y niñas cursan preescolar en edades que no corresponden 23 de cada cien cursan la primaria en edades que no corresponden
Tasas netas de escolaridad	En educación básica son del 55% En educación media son del 20%
Gratuidad o accesibilidad económica	El 38% de los hogares desplazados incurren en gastos de pensión o matrícula El 32,1% necesita transporte El 76,9% implementos de aseo El 99,9% no tiene cubiertas todas las necesidades educativas
Calidad	El 30,8% de los estudiantes reporta más de una situación que afecta de forma reiterada el ambiente escolar

FUENTE: (GARAY y otros; 2008, pp.16-18)

Los datos de la Tabla 2 se analizarán después de ver, en síntesis, la políticas implementadas por los gobiernos de la última década para garantizar la realización del derecho a la educación de la población desplazada.

⁷ El indicador de goce efectivo del derecho a la educación de la población desplazada fue definido por la Corte Constitucional según Auto No.109 de 2007 así: “*Todos los niños y jóvenes del hogar entre 5 y 17 años de edad asisten regularmente a un nivel de educación formal*”.

⁸ Registro Único de Población Desplazada.

Ordenamiento jurídico nacional sobre el derecho a la educación de la población desplazada

Los principios para garantizar la realización del derecho a la educación en Colombia se esbozan en la Constitución Política de 1991 y tienen desarrollo en un conjunto de sentencias de la Corte Constitucional, leyes y decretos, que se operacionalizan mediante planes de desarrollo y programas nacionales adoptados para los diferentes períodos gubernamentales. Se presentan ahora los más relevantes.

a. LAS LEYES COLOMBIANAS QUE CONCRETAN LOS COMPONENTES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN enunciado en la Constitución Política de 1991, se relacionan en la Tabla 3.

TABLA 3. Leyes que desarrollan el derecho a la educación enunciado en la Constitución Política de Colombia.

LEY	OBJETO
74 de 1968	Aprobar los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último.
115 de 1994	Expedir la Ley General de Educación.
715 de 2001	Dictar normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política.
749 de 2002	Organizar el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica.
1013 de 2006	Modificar el artículo 14 de la Ley 115 de 1994
1295 de 2009	Reglamentar la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del SISBEN
1297 de 2009	Regular lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitaria y se dictan otras disposiciones.
1324 de 2009	Fijar parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES.

B. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Respecto a la realización del derecho a la educación y al fenómeno del desplazamiento, la Corte Constitucional colombiana ha generado senda jurisprudencia, la que fue observada para la investigación. Sin embargo se revisa aquí solamente aquella jurisprudencia de la Corte que teniendo como problema jurídico la realización del derecho a la educación de la población desplazada, ha orientado y enfocado el diseño de políticas públicas, así:

LA SENTENCIA T-1635 DE 2000 que condiciona el desalojo de un grupo de desplazados a la realización de los derechos mínimos vitales: a la vida, a la dignidad, a la salud, a la integridad personal, a la libre circulación, a la igualdad, a la vivienda digna, al trabajo, a la educación y los derechos del niño (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 1635 de 2000, p. 10).

LA SENTENCIA T-602 DE 2003 que establece la necesidad de adoptar un enfoque diferencial⁹ y de acciones afirmativas¹⁰ para atender las necesidades de la población desplazada. La Corte recomienda incorporar enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y a la opción sexual. Con relación a las acciones afirmativas,

⁹ El derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte Constitucional (T-25 de 2004): "*el punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno*" y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que "*de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara y en muchas situaciones se agravara*".

¹⁰ La Corte Constitucional en Sentencia C-371 del 29 de noviembre de 2000 aclara que con la expresión acciones afirmativas se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo sub representado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación (CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-371 de 2000, p. 2).

recomienda la Corte sean orientadas a la satisfacción de los requerimientos de aquellos grupos poblacionales situados en condiciones de indefensión (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-602 de 2003, p. 21).

LA SENTENCIA T-25 DE 2004 declara la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia 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 asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-25 de 2004, p. 88).

SENTENCIA T-1105 DE 2008 sobre el problema del desplazamiento de la población indígena y el deber del Estado de emplear un trato diferenciado en atención a su especial estado de indefensión. En la sentencia citada se ha reconocido que esta población, en razón a la situación de vulnerabilidad que le es propia, tiene derecho, no sólo a recibir un trato preferente por parte del Estado, sino además, a ser sujetos de medidas positivas y compensatorias que permitan la concreción de la diferenciación como igualdad (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 1105 de 2008, p. 10).

C. PROGRAMAS NACIONALES Y PLANES DE DESARROLLO PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA POBLACIÓN DESPLAZADA. La acción afirmativa que se le exige al Estado colombiano, halla su fundamento normativo en las exigencias de los incisos 2 y 3 del artículo 13 de la Constitución Política de 1991, relativas al trato favorable a los más débiles y a la erradicación de las injusticias presentes. Sobre el contenido normativo de ese artículo, la Corte se pronunció en la Sentencia T-426 de 1992, la primera en la que se mencionó la existencia del derecho al mínimo vital.

Para el año 1999 las acciones de respuesta del gobierno colombiano frente al desplazamiento se registraban en los documentos CONPES 2804 de 1995, 2924 de 1997¹¹ y 3057 de 1999, la Ley 387 de 1997¹², y el Decreto 173 de 1998. De tal forma que a 1999 se habían desplegado acciones de:

PAGO DE COSTOS EDUCATIVOS PARA LOS HIJOS DE MUJERES DESPLAZADAS. Acción del Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia - CONPES 2804 de 1995- que hace parte de la estrategia social del Gobierno para el periodo 1995-1998. En lo referente al derecho a la educación de la población desplazada son tres las acciones: las mujeres desplazadas jefes de hogar con hijos en edad escolar serán beneficiarias de los subsidios de la Red de Solidaridad Social para el pago de los costos educativos de sus hijos entre seis y once años; las entidades territoriales que atiendan población desplazada, podrán acceder a recursos del Programa de Subsidios a la Permanencia y Asistencia a la Educación Básica del FIS¹³; el SENA, a través de su Programa de Apoyo de Sostenimiento para Capacitación de Alumnos, dará prioridad en el acceso a los cursos de formación técnica a la población joven desplazada.

¹¹ Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Este documento actualiza y adecúa lo relacionado con la estructura y las competencias institucionales, los sistemas de información y las fuentes de financiación de la política consignada en el Documento CONPES No. 2804 de 1995.

¹² Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Esta Ley es modificada por la Ley 965 de 2005, publicada en el Diario Oficial No. 45.963 de 08 de julio de 2005, por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

¹³ FIS – Fondo de Inversión Social.

EDUCACIÓN DE EMERGENCIA. Acción incorporada al Plan para la prevención y atención del desplazamiento forzado - CONPES 3057 de 1999- que compromete al gobierno a: garantizar la presencia de docentes en los asentamientos temporales, capacitar a estos docentes y diseñar metodologías especiales; gestionar apoyos para facilitar las condiciones de estudio de los niños y las ayudas psicológicas requeridas; adaptar lo dispuesto en el Decreto 2231 de 1989¹⁴ a la población desplazada; y finalmente a promover acciones especiales de protección para maestros desplazados.

ATENCIÓN EDUCATIVA DE EMERGENCIA. Estrategia de atención humanitaria de emergencia que comprendía acciones de educación formal y no formal que propendieran por la formación académica y de habilidades de la población desplazada, especialmente de los menores y de los jóvenes, de tal manera que les permitiera, una vez retornaran o se reubicaran, una fácil articulación social, laboral y productiva. Esta acción hacía parte del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia adoptado mediante el Decreto 173 de 1998 y derogado por el Decreto 250 de 2005.

Para el periodo comprendido entre 2002 y 2010 se desarrollan, entre otras:

LA POLÍTICA DE ACCIÓN AFIRMATIVA PARA LA POBLACIÓN NEGRA O AFRO COLOMBIANA. CONPES 3310 DE 2004. Se hace referencia a este instrumento de política pública, ya que son

¹⁴ Decreto por el cual se crean beneficios en el sector educativo para apoyar a los familiares de las víctimas de la violencia. El artículo primero del citado decreto conmina a los rectores y directores de los establecimientos educativos oficiales de enseñanza básica y media vocacional a adjudicar los cupos de sus respectivos planteles, dando prioridad a las solicitudes presentadas por los familiares de las víctimas de la violencia, siendo exonerados del pago total de matrícula y pensión. El numeral C del artículo cinco del Decreto 2231 de 1989 limitó el acceso a estos beneficios a los hijos y hermanos de las víctimas de la violencia menores de 18 años.

beneficiarios de ella las poblaciones negras o afro colombianas, focalizándose en los habitantes de niveles 1 y 2 del SISBEN según lo determinen los diferentes programas y en la población desplazada (DNP; 2004, p. 8).

Una de las estrategias de la política definida en el Conpes 3310 buscaba que el Ministerio de Educación Nacional, a través del Programa de alfabetización y educación básica para jóvenes y adultos iletrados aumentará su cobertura dando inicio a modelos de aceleración del aprendizaje a través de CAFAM dirigidos a la población desplazada y desvinculada por el conflicto armado.

LOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y DESPLAZAMIENTO que buscan el despliegue articulado de acciones de inversión, inserción laboral y educación para la población beneficiaria de esa política.

Resultados

Se presenta ahora un balance de la producción académica nacional más relevante de la última década sobre la evaluación del goce efectivo del derecho fundamental a la educación en la población desplazada. Cabe anotar que con relación al problema objeto de esta investigación, es poca la producción académica nacional, comparada con el gran número de estudios descriptivos sobre el fenómeno del desplazamiento forzado, la responsabilidad del Estado frente a este fenómeno y las políticas desarrolladas por los gobiernos para atender a la población desplazada.

Sobre la evaluación del goce efectivo del derecho a la educación en la población desplazada hay cuatro instituciones nacionales que son fuente de doctrina y métodos: el Centro de Estudios DEJUSTICIA, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, la Defensoría del Pueblo y la Corte Constitucional. Mientras ACNUR, CODHES y el Ministerio de Educación

Nacional nos proveen de informes descriptivos que permiten hacer seguimiento y ser fuente para el diagnóstico y análisis del problema abordado.

PRODUCCIÓN DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO JUSTICIA Y SOCIEDAD- DEJUSTICIA¹⁵. Investigadores adscritos a este Centro, a partir de un análisis interdisciplinario sobre las relaciones conceptuales y prácticas entre los derechos económicos, sociales y culturales y las políticas públicas, han desarrollado investigaciones sobre el derecho a la educación y la política educativa, enfatizando en la responsabilidad del Estado, la atención a los grupos vulnerables (PÉREZ MURCIA: 2004, pp. 19 – 22 y 2007, p. 148), y los indicadores para valorar la realización del derecho a la educación, así:

RODRÍGUEZ, UPRIMY y PÉREZ (2007, pp. 133-177) proponen un sistema de indicadores que permite dar cuenta del nivel de cumplimiento del Estado de sus obligaciones frente a los cuatro componentes del derecho fundamental a la educación¹⁶. La aplicación del modelo propuesto implica el diseño e implementación de una encuesta especializada en educación, la que debería aplicarse periódicamente. La encuesta mejoraría la validez y confiabilidad de los indicadores aplicados actualmente, los que hoy se construyen a partir de datos tomados con diversos instrumentos.

PÉREZ, UPRIMY Y OTROS (2007) analizan la obligación que le asiste al Estado de asegurar, sin discriminación alguna, el acceso de todos los niños y las niñas al sistema educativo, adoptando medidas para combatir todas las formas de discriminación que imposibilitan el ejercicio del derecho a la educación de

¹⁵ DEJUSTICIA es creado en el 2003 por un grupo de profesores universitarios con el fin de contribuir al debate académico sobre el derecho, las instituciones, y las políticas públicas en Colombia y América Latina. Desde el año 2005 el centro es dirigido por el investigador Rodrigo UPRIMY YEPES.

¹⁶ Asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

determinados sujetos y grupos vulnerables, además de disponer de medidas para asegurar el acceso económico, geográfico y físico de todos y todas al sistema educativo.

La producción de DEJUSTICIA aporta elementos conceptuales y metodológicos para el diseño de investigaciones sobre la realización del derecho a la educación en el marco del Derecho Internacional Humanitario enfatizando en los grupos vulnerables.

PRODUCCIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO¹⁷. La Comisión, que viene funcionando desde el 2005, coadyuva al desarrollo del proceso de seguimiento a la Sentencia T-25 de 2004 ya mencionada y ha recibido varios mandatos de la Corte Constitucional; el primero relacionado con la estimación de los indicadores IGED; el segundo, con la participación como ente consultivo en el proceso de producción de las políticas del Gobierno nacional; y finalmente, con el seguimiento a los diferentes autos relacionados con la Sentencia T-25 de 2004. Desde su creación la Comisión ha desarrollado sendos estudios que hacen seguimiento al desarrollo de la política pública del Estado colombiano para la atención de la población desplazada, específicamente estudios sobre el grado de realización de algunos de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado¹⁸, entre ellos, la realización del derecho a la educación.

¹⁷ La Comisión de Seguimiento se concibió en el 2005 como una iniciativa de la sociedad civil con el propósito de velar por los derechos de la población desplazada, en el contexto del proceso de seguimiento a la Sentencia T-25 de 2004. La Comisión de Seguimiento está compuesta por personalidades nacionales, representantes de organizaciones especializadas en desplazamiento forzado, en participación democrática y justicia, y de movimientos sociales. La Comisión cuenta además con el acompañamiento internacional de Fanny Uribe, Rigoberta Menchu, Roberto Meier.

¹⁸ Fundamentalmente a la atención humanitaria de emergencia, la reunificación familiar, la reparación, la identidad, la salud, la integridad personal, la libre

La Comisión, y sus integrantes publican periódicamente informes de seguimiento a los indicadores IGED y a los factores de vulnerabilidad de la población desplazada. GARAY SALAMANCA (2008, p. 28) señala el estado de realización del derecho a la educación (altas tasas de analfabetismo, bajos niveles de educación promedio, retraso escolar acumulado) como un factor de vulnerabilidad de la población desplazada; aunque en CIFUENTES Y OTROS (2009, páginas 7 y 70) se reconocen los avances del gobierno en la realización de los derechos a la salud y a la educación en la población desplazada.

La Comisión ha desarrollado análisis técnicos acerca de las líneas de base, los universos de estudio, las posibilidades de comparación entre los datos y las técnicas para el muestreo en el tiempo. Estos elementos son claves para el diseño de estudios que pretendan evaluar la evolución de la política pública para garantizar el goce efectivo del derecho a la educación en la población desplazada.

Respecto al universo de la línea de base, se ha tomado la población en situación de desplazamiento forzado incluida en el RUPD a mayo de 2008. Esto significa que una investigación que pretenda evaluar la evolución de la política con punto de partida en 1999, no podría centrarse en la batería de indicadores IGED.

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO desde su Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos – PROSEDHER - diseñó e implementó un sistema de seguimiento y evaluación que permitiera establecer la efectividad de las políticas públicas en la realización del derecho a la educación en correspondencia de las dimensiones definidas en el sistema de las cuatro A: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad (PÉREZ; 2004 pp. 59-128).

circulación, la igualdad, la vivienda digna, el trabajo y la educación.

DEL AUTO 109 DE 2007 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. En desarrollo del proceso de seguimiento a la sentencia T-25 de 2004, la Corte Constitucional durante el 2006 adelanta un proceso de acompañamiento metodológico para valorar los indicadores que estaban siendo aplicados de manera simultánea por diferentes organismos para medir el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada. En el marco de este proceso, se establece que para diciembre del año 2006, el número de indicadores implementados por Acción Social, el Procurador General de la Nación, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados sobrepasaba la cifra de quinientos (500). En respuesta, el Gobierno nacional presenta una propuesta que comprende una batería de 107 indicadores para medir el goce efectivo de los derechos, de los cuales, mediante Auto 109 de 2007 son adoptados los asociados a vivienda, salud, alimentación, generación de ingreso, identidad, estabilización económica y educación. Este último definido así (CORTE CONSTITUCIONAL, Auto No.109 de 2007, p. 58):

INDICADOR DE GOCE EFECTIVO:

Asistencia regular a niveles de educación formal: Todos los niños y jóvenes del hogar asisten regularmente a un nivel de educación formal (5-17 años)

INDICADOR COMPLEMENTARIO:

[Niños desplazados atendidos en el sector educativo (5-17 años) – gobierno +Otros (privados)]/ Niños incluidos en el RUPD

INDICADORES SECTORIALES ASOCIADOS:

- Niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo / Niños incluidos en el RUPD (5-17 años)

Esta batería de indicadores de goce efectivo de la educación, además de ser mucho más simple que las propuestas por PÉREZ (2004) y RODRÍGUEZ y otros (2007), cumple los criterios de aplicabilidad, confiabilidad y significancia

definidos por la Corte para los indicadores de seguimiento y evaluación de la política de atención a la población desplazada.

Conclusiones

La investigación académica nacional sobre la realización del derecho a la educación se enmarca en el derecho internacional humanitario, las políticas públicas y la responsabilidad del Estado. Se han diseñado y adoptado sistemas de indicadores que permiten valorar el grado de realización del derecho a la educación en la población desplazada.

La Corte Constitucional, en sus Sentencias y Autos, recoge la doctrina de los investigadores de los centros académicos que lideran la investigación sobre las políticas desarrolladas por el Gobierno nacional para garantizar la realización del derecho a la educación de la población desplazada. Al respecto PÉREZ (2004 y 2007), RODRÍGUEZ Y OTROS (2005), GARAY (2008) y CIFUENTES Y OTROS (2009).

Al adoptar los indicadores de goce efectivo de los derechos, la Corte Constitucional buscaba indicadores que permitieran medir el cumplimiento de los fines de la política y el grado de avance en la superación del estado de cosa inconstitucional. Para lograr este propósito la batería de indicadores debe ser homogénea dentro de las entidades¹⁹.

Al 2007 la información que suministraba el Gobierno nacional sobre las metas en materia de cobertura educativa, al no segregar los datos por grupos poblacionales, no permitía valorar la eficiencia de las acciones afirmativas incorporadas a los CONPES, ni valorar el goce efectivo del derecho a la educación. Entre tanto, informes periódicos de la Comisión de seguimiento a la política pública sobre la

¹⁹ La información publicada en la página del Ministerio de Educación Nacional y en los informes del Gobierno es de carácter general y no permite su comparación con la suministrada en los informes de la Comisión.

población desplazada permiten obtener datos puntuales a partir del 2008 (GARAY Y OTROS; 2008 y 2009) y de mantenerse a futuro permitirán valorar la evolución de las políticas.

Los datos registrados en la Tabla 2 señalan que para el 2008 la población desplazada registrada en el RUPD era un grupo vulnerable, siendo el estado de goce del derecho a la educación un factor de vulnerabilidad. Las cifras sobre retraso escolar acumulado a lo largo del ciclo educativo, tasas netas de escolaridad, gratuidad y calidad, de conocerse de manera periódica permitirían evaluar el impacto de las acciones afirmativas incorporadas en los CONPES de la última década.

Considerando lo enfatizado en los informes de la Comisión de Seguimiento, publicados después del Auto 109 de 2007 que señalan para la población desplazada registrada en el RUPD altas tasas de retraso escolar acumulado, bajas tasas de escolaridad y poco beneficio de acciones afirmativas que garanticen la accesibilidad y adaptabilidad al sistema educativo, debería pensarse en la adopción de una batería más sofisticada de indicadores de la realización del derecho a la educación en la población desplazada, pero más específica que las propuestas por PÉREZ (2004 y 2007) que se dirigen a todo el sistema.

Para valorar el impacto de las acciones afirmativas incorporadas a los CONPES 3057 de 1999, 3310 de 2004 y 3616 de 2009, para la realización del derecho a la educación de la población desplazada es necesario contar con indicadores adicionales a los señalados por la Corte Constitucional, por ejemplo conocer el porcentaje de docentes del sistema público que anualmente se capacita en metodologías especiales de enseñanza para un aprendizaje acelerado en población con atraso escolar; conocer sobre las acciones especiales de protección para maestros desplazados; establecer si en los acentamientos de desplazados hay presencia de maestros, entre otros.

Bibliografía

- BARRERE UNZUETA, María Angeles. *La acción positiva: análisis del concepto y propuesta de revisión*. Ponencia presentada en la Jornada de Políticas Locales para la Igualdad entre Hombres y Mujeres. Victoria-Gasteiz, 11,12 y 13 de diciembre de 2002.
- CIFUENTES MUÑOZ, Eduardo; GARAY, Jorge Luis; HENAO, Hector Fabio y otros. *El reto de la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: garantizar la observación de los derechos de la población desplazada*. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado: Bogotá, abril de 2009, 139 p. ISBN 978-958-98781-1-8
- GARAY, Jorge Luis; BARBERI, Fernando; RAMIREZ G, Clara Ines; MISAS, Juan Diego y Prada P. Gladys. *El desplazamiento forzado en el caso de la comunidad afrocolombiana*. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado: Bogotá, marzo de 2009, 75 p.
- COMITÉ DE DERECHOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación No. 13 sobre el derecho a la educación (artículo 13)*. 1999.
- GARAY SALAMANCA, Jorge Luis; BARBERI, Fernando; PRADA Gladys y otros. *La población desplazada: la más vulnerable entre las vulnerables en Colombia*. Comisión de seguimiento a la política de desplazamiento forzado: Bogotá, septiembre de 2008, 30 p.
- LEÓN, MAGDALENA Y HOLGUIN, JIMENA. *La acción afirmativa en la Universidad de los Andes: el caso del programa "Oportunidades para talentos nacionales"*. En revista de Estudios sociales, diciembre de 2004, No.19, pp. 57-70.
- MONCADA CARDONA, Ramón. Conclusiones y recomendaciones del seminario nacional sobre derecho a la educación de niños y niñas desplazados y en condición de extrema pobreza. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos; Bogotá, marzo de 2004, 4 p.
- PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública educativa a la luz del derecho a la educación. Defensoría del Pueblo: Colombia, 2004, 140 p.
- PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo; UPRIMY YEPES, Rodrigo; SANDOVAL ROJAS, Natalia Carolina y MÁRQUEZ VÁSQUEZ, Clara. *Seis Ciudades, cuatro países, un derecho: análisis comparativo de políticas educativas*. DEJUSTICIA, IDEP: Bogotá, 2007, 345 p. ISBN 9584411631

- PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. *Población desplazada: entre la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión*. Red de Solidaridad Social y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Bogotá, marzo de 2004. pp. 19 a 22
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. CONPES 2804 DE 1995. *Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*. Departamento Nacional de Planeación: Bogotá, septiembre de 1995, 22 p.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. CONPES 2924 DE 1997. *Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia*. Departamento Nacional de Planeación: Bogotá, mayo de 1997, 13 p.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. CONPES 3057 DE 1999. *Plan de acción para la atención y prevención del desplazamiento*. Departamento Nacional de Planeación: Bogotá, noviembre de 1999, 23 p.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. CONPES 3310. *Política de acción afirmativa para la población negra o afro colombiana*. Departamento Nacional de Planeación: Bogotá, septiembre de 2004, 43 p.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. CONPES 3616. *Los lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y desplazamiento*. Departamento Nacional de Planeación: Bogotá, septiembre de 2009, 143 p.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Decreto No. 2231 de 1989. Por el cual se crean unos beneficios en el sector educativo para apoyar a los familiares de las víctimas de la violencia. Diario Oficial Número 39.007, Bogotá, octubre de 1989.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA SEGUNDA DE REVISIÓN. AUTO 109 de 2007. (M.P. Alejandro Martínez Caballero), Bogotá, julio 24 de 2000.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA TERCERA DE REVISIÓN. SENTENCIA T-25 DE 2004. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), Bogotá, enero 22 de 2004, 110 p.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA QUINTA DE REVISIÓN. SENTENCIA T 1635 DE 2000. (M.P. José Gregorio Hernández), Bogotá, noviembre 27 de 2000.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA. SENTENCIA C-371 DE 2000. (M.P. Carlos Gaviria Díaz), Bogotá, noviembre 27 de 2000.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PRIMERA DE REVISIÓN. SENTENCIA T-602 DE 2003. (M.P. Jaime Atáujo Rentería), Bogotá, julio 23 de 2003.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 30 (diciembre 28 de 1992). Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior. Bogotá, Diario Oficial No. 40.700 de 1992.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 115 (febrero 8 de 1994). Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior. Bogotá, Diario Oficial No. 41.214, 1994.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1188 (abril 25 de 2008). Por la cual regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Diario Oficial No. 46.971, 2008.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César; UPRIMNY YEPES, Rodrigo; PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. DEJUSTICIA: Bogotá, 2007, 178 p. ISBN 978-958-441400-7
- TOMASEVSKY, Katarina. *Globalizing What: Education as a Human Right or as a Traded Service?* En: *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2005, 12 (1): 1-78. *Academic Search Premier*, EBSCOhost. Consultado en junio 30 de 2009. Disponible en: <http://web.ebscohost.com/ehost/>