

Estado de la Situación del Derecho a la Educación en Colombia Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación

ELABORADO POR: BLANCA CECILIA GOMEZ 8/07/10

C.E.: blancego@hotmail.com

La educación en Colombia que de acuerdo a la Constitución Política y a las diversas normas internacionales que son parte del bloque de constitucionalidad es una responsabilidad del Estado, no ha logrado el propósito de garantizar a todos los niños y niñas el goce de su derecho a una educación pública, gratuita e inclusiva, siendo especialmente sensibles a esta situación, todos aquellos niños y niñas afectados por el conflicto armado, campesinos, indígenas y los que hacen parte de las familias pobres, o marginadas de la sociedad. Esta exclusión tiene además, claras connotaciones de género, raza y cultura de tal manera que las niñas tienen menos posibilidades que los niños de desarrollar su potencial en la escuela, la población afrodescendiente o indígena, menos posibilidades que el resto de la población. Durante la última década, el sector social incluyendo la educación, es objeto de la más implacable privatización; de la transformación en la lógica de su funcionamiento y colonización por parte del capital nacional y transnacional. La perspectiva de derechos está siendo reemplazada por la de mercancías.

En consecuencia, al tener acceso limitado al derecho a la educación, estos niños y niñas tienen pocas oportunidades de gozar de los demás derechos: derecho a la protección, derecho al desarrollo integral, al tiempo que la falta de acceso al sistema educativo y/o a una educación de calidad que responda a sus intereses, necesidades y a los de sus comunidades, limita fuertemente la posibilidad de tener mejores condiciones de vida, de poner fin al círculo vicioso de la pobreza y la marginalidad, que tanto ellos como sus familias y comunidades deben encarar.

Las principales causas de esta situación son:

1. El conflicto armado ha causado un masivo desplazamiento de poblaciones, afectando de manera directa y diferenciada a niños y niñas: según Naciones Unidas y CODHES el desplazamiento de poblaciones en Colombia es el tercero más grave del mundo, con más de 4 millones de desplazados de comunidades indígenas y campesinas, en los últimos 20 años. El desplazamiento se ha convertido en un grave problema social que la política del gobierno nacional no ha querido enfrentar de manera integral, el desplazamiento de poblaciones afecta sus derechos humanos básicos. Pero para los niños y niñas implica además la imposibilidad de continuar con sus estudios de manera adecuada, si a ello se le suma que en medio del conflicto armado, los grupos suelen usar las escuelas como centros de refugio, logística y reposo y como fuente fácil de reclutamiento de nuevos combatientes. Aunque no hay cifras oficiales fiables, CODHES¹ se estima que más de 1 millón de niños y niñas no estudian por motivos que tienen relación directa con acciones de los grupos en contienda.

Según el AUTO N° 251 de octubre de 2008 de la Corte Constitucional señala que el 54.3% de la población desplazada tiene entre 0 y 19 años de edad; UNICEF ha estimado que durante los últimos 15 años, más de un millón de niños, niñas y adolescentes han sido víctimas de desplazamiento forzado en Colombia.² El Comité Internacional de la Cruz Roja considera que los menores de entre 5 y 14 años de edad representan aproximadamente el 44% de la población desplazada del país³. UNIFEM calcula que las niñas conforman el 23% de la población desplazada, mientras que los niños y adolescentes dan cuenta de otro 25%⁴. Por su parte, la Fundación Dos Mundos indica con base en cifras oficiales que el 54% de las personas registradas como desplazadas entre 1995 y 2005 eran niños, niñas y adolescentes⁵. Haciendo eco de estos reportes, el Comité de los

¹ Consultoría para los Derechos Humanos - CODHES, una de las principales organizaciones defensoras de derechos humanos en el país.

² UNICEF, Panorama Colombia, en: <http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/colombia.html>

³ Comité Internacional de la Cruz Roja, Colombia – Informe Actividades 2004, Bogotá, mayo 2005, en www.cicr.org.

⁴ PEDRAZA, Nubia, Género, Desplazamiento y Refugio en la frontera Colombia y Venezuela, UNIFEM – Colombia, diciembre 2005. Citado por la Fundación Dos Mundos - “Niños, Niñas y Adolescentes En Situación De Desplazamiento: Por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008.

⁵ Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: Por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008 (citando a Human Rights Watch: “Desplazados y Desechados: la grave situación de los desplazados en Bogotá y Cartagena”, 2006.)

Derechos del Niño de las Naciones Unidas expresó recientemente “su grave inquietud por el elevado número de niños que siguen siendo desplazados cada año en Colombia.”⁶

Los problemas transversales diferenciados de la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento, son causados por la conjunción de graves falencias en la respuesta estatal a su situación, derivadas en parte de la invisibilidad del problema en sus dimensiones reales ante el Estado, y en el entorno de sus grupos familiares y sus cuidadores, referentes a la unidad familiar; la dispersión y reunificación familiar; y las capacidades efectivas de protección de sus familias o cuidadores.

2. Los altos niveles de pobreza en Colombia, que afectan a más de la mitad de la población del país y ocupan el tercer lugar en Sur América de acuerdo a la CEPAL. Según datos de la Misión del Empalme de Miseria y Pobreza, la pobreza en Colombia llegó a 45,5 por ciento de la población en 2009, mientras que la miseria alcanzó al 16,6 por ciento. El estudio da cuenta de que 20,5 millones de colombianos son pobres y que 7,3 millones escasamente come una vez al día.

Los indicadores de pobreza mostraron un empeoramiento de la situación durante la crisis económica de fines de los años 90, y a pesar de la recuperación económica de los años 2004 – 2007 (marcada por un evidente crecimiento del PIB⁷) no han llevado a que la pobreza haya cedido en su amplitud y profundidad, de hecho los actuales niveles de pobreza siguen siendo más altos que los evidenciados a principios de la década de los 90, lo que implica que el país ha perdido alrededor de dos décadas en el avance en la reducción de la pobreza y la precariedad de una gran parte de la población. Las causas de la pobreza son varias, los estudios más recientes producidos por la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza señala tres factores fundamentales para comprender las causas que originan la pobreza.

a. La evolución del mercado laboral. Debido a que los hogares devengan en promedio el 85% de sus ingresos de las rentas laborales, la forma en que se estructuran los mecanismos de salario, enganche y despido de trabajadores es fundamental en la determinación de los problemas de pobreza. En este sentido hay que señalar que en Colombia las políticas de flexibilización laboral (leyes 50/1993 y 789/2002) han generado una serie de polémicas por sus resultados: los estudios oficiales señalan que mejoraron el nivel de empleo (especialmente en la primera mitad de la década actual) y que sustituyeron empleo informal por empleo formal, mientras que estudios independientes señalan que la reforma lo único que hizo fue bajar los costos de contratación y los pagos salariales, al tiempo que precarizaba los ingresos de los hogares. Según las cifras del DANE⁸, la tasa de desempleo es de 12,8 por ciento. En febrero de 2010, la población ocupada fue 18,9 millones; la desocupada 2,7 millones, y la inactiva 13 millones de personas. La posición ocupacional que registró mayor participación durante el trimestre diciembre 2009-febrero 2010 fue el trabajador por cuenta propia (43,5%). El empleo se concentra en las actividades más precarias e inestables: comercio, restaurante y hoteles cubren el 27,1 por ciento del total de puestos de trabajo. La combinación de estos dos factores explica la actual tendencia a la precarización del mercado de trabajo colombiano: según el DANE, de cada 100 trabajadores ocupados, 58 son informales, esto significa que cerca de 11 millones de trabajadores están en la informalidad. En resumen, un relativo 63,4 por ciento de la población económicamente activa, 13,7 millones de quienes viven de vender su fuerza de trabajo, sufren la exclusión o la mala calidad laboral.

En relación con el enfoque poblacional y de género, el último gobierno, contrario a la justicia básica de la política social, prefirió beneficiar a los más ricos (por ejemplo, a través de Agro Ingreso Seguro). En este largo período de la vida nacional, se profundizó la brecha entre hombres y mujeres en cuanto a la incidencia de la pobreza y la indigencia. La desigualdad en el ingreso percibido por unos y otros también se incrementó, con igual nivel educativo, las mujeres ganan menos que los hombres.

b. El crecimiento demográfico. El crecimiento de los hogares, especialmente de los de menores ingresos hace que no se pueda brindar a los más pequeños la atención y formación que requieren. El tamaño de las familias tiene una relación directa con su nivel de pobreza, relación que no resulta demasiado clara si

⁶ Comité de los Derechos del Niño – 42º período de sesiones: “Examen de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 44 de la Convención – Observaciones finales: Colombia”. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006.

⁷ PIB. Producto Interno Bruto.

⁸ DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

tenemos en cuenta que en buena parte de los casos el alto número de hijos es el resultado de condiciones sociales precarias y al poco acceso a métodos efectivos de planificación entre otros.

- c. **El desplazamiento forzado.** Sin duda uno de los factores que mayor impacto han tenido en la evolución estructural de la pobreza en Colombia han sido los efectos devastadores del conflicto armado especialmente en el desplazamiento de millones de colombianos, particularmente desde zonas rurales a urbanas. Los indicadores más recientes entregados por organizaciones e investigadores independientes señalan que entre el 2007 y el 2009 el fenómeno del desplazamiento forzado volvió a dispararse (para el primer semestre de 2008 CODHES calcula que el número de desplazados por cuenta del conflicto armado fue de 65.000 personas). Tampoco hay acuerdo en la magnitud acumulada del desplazamiento forzado: mientras el gobierno señala que los desplazados en total no superan los 2.5 millones, organizaciones como CODHES informan más de 4 millones de desplazados, magnitudes que en cualquier caso son sorprendentes y que representan entre $\frac{1}{4}$ y $\frac{1}{3}$ del total de la población campesina del país.

3. La Distribución de los ingresos, la tierra y el capital. En lo relativo a la distribución del ingreso, la tierra y el capital los indicadores del país se encuentran entre los peores del mundo.⁹ Los Informes anuales del PNUD sobre Desarrollo Humano demuestran que durante la última década esta situación ha empeorado, y que incluso se ha acelerado en la bonanza económica de los años 2004-2007. Diversos análisis señalan que el país es actualmente el segundo más desigual de la región –después de Brasil-, el cual es a su vez la región con mayores niveles de desigualdad en el mundo.

Buena parte de estas desigualdades tienen que ver con las inequidades del sistema educativo, los efectos del conflicto armado y el desplazamiento. En términos generales la desigualdad medida por el Coeficiente de Gini¹⁰ se ha incrementado de manera preocupante desde la década de los 90. Según la reciente medición de la concentración del ingreso por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el valor del Gini para Colombia es de 59,2. Es decir, andamos como el país de mayor iniquidad en el continente americano. Por encima de los Estados Unidos (40,8), México (46,1), Venezuela (48,2), Costa Rica (49,8) y Guatemala (55,1).

A esta situación hay que sumarle uno de los índices de concentración de la tierra más altos del mundo: de acuerdo al Informe del Banco Mundial que señala que “el índice de concentración de la tierra en Colombia es uno de los más altos del mundo... luego de Sudán y algunos otros países de África Central Colombia es el país que presenta la tasa de distribución desigual de la tierra más alto del mundo... el coeficiente de Gini para la tenencia de la tierra ajustado indica que este se encuentra en el 0.8163 el cual es de lejos el indicador más alto de toda la región”¹¹

En el fondo de esta situación, que a pesar de ser histórica y parte integral de las características de la economía colombiana se ha agudizado en las últimas dos décadas gracias al auge del fenómeno del narcotráfico, el aumento de la fuerza de los grupos armados ilegales que han llevado al desplazamiento a más de 4 millones de colombianos en los últimos años. Además de ello, la falta de una política de tierras por parte del Estado que esté orientada por el principio de democratizar la propiedad, ha logrado de manera progresiva el empobrecimiento de amplios sectores de la ciudadanía. Esta situación no solo es particular de la tierra rural, sino que también se replica en las ciudades.

4. Los gobiernos nacional y locales no están dando prioridad al gasto social en la infancia y en especial a la educación. En lo referente al gasto en educación, se observa que los presupuestos destinados a este rubro han venido perdiendo importancia dentro de las prioridades de gasto del gobierno.

Las prioridades del gasto en el presupuesto público nacional, están orientadas básicamente a garantizar el pago del servicio de la deuda pública y el aumento de los gastos militares. El Presupuesto General de la Nación para El 2010, fue aprobado en el Congreso por un total de 148,3 billones de pesos (77.644 millones de dólares) y arroja una cifra que se da por primera vez en la historia del país: se invertirá más en la cartera de defensa que en la educación. En la guerra se gastarán el 14,2%, 21,12 billones de pesos, unos 11.057 millones de dólares. Mientras que para la educación se invertirá el 13,9% unos 20,58 billones, es decir, 10.774 millones de dólares. Como

⁹ Brasil, Chile y Colombia ocupan los tres primeros puestos en inequidad de la distribución del ingreso y de la tierra a nivel latinoamericano, y están entre los primeros 10 a nivel mundial.

¹⁰ **Coeficiente de Gini:** estadística que mide la desigualdad, entre 0 y 100, el 0 significa la igualdad absoluta –todos los habitantes del país tienen una riqueza similar–, y el 100 la desigualdad absoluta.

¹¹ Informe del Banco Mundial “Colombia: Una Política de Tierras en Transición”

resultado los exiguos presupuestos asignados a la educación pública cubren escasamente los gastos salariales del estamento docente y no alcanza para inversiones en nuevas instalaciones o para la mejora de la calidad.

Temas nacionales y desafíos claves en materia de política de educación

Para el caso de Colombia, el presupuesto asignado a la educación se destina en un 95% al pago de salarios del estamento docente, y solamente el 5% restante se destina a la infraestructura y a las mejoras en calidad, esto no quiere decir que los docentes ganen muy buenos salarios, sino que por el contrario que los recursos son muy pocos y **solamente alcanzan** para pagar el personal docente.

Un reciente estudio realizado por el Departamento Administrativo de la Función Pública¹² señala que los maestros del sector público son los profesionales que sirven al Estado que menores salarios perciben por su trabajo, esta situación se agrava con el diseño del nuevo escalafón docente. En promedio un docente percibe hasta un 40% menos que el promedio salarial percibido por otros servidores del Estado.

Los nuevos procedimientos de evaluación docente definen la permanencia y continuidad de los y las docentes en su cargo, lo que produce una gran inestabilidad laboral.

La falta de presupuesto lleva a que actualmente más de 1.6 millones de niños y niñas estén totalmente excluidos del sistema educativo, dichas exclusiones no son homogéneas en todos los niveles, sino que se concentran fundamentalmente en los cursos de preescolar y en los de educación media. Estas exclusiones están agravadas por el hecho de que 1. la educación pública no es gratuita sino que en la mayoría de las instituciones públicas se cobran una serie de costos complementarios que financian una parte importante del presupuesto de las instituciones y 2. Porque el gasto de bolsillo de los hogares en educación ha venido aumentando levemente en los últimos años, a pesar de su disminución paulatina en los primeros años de esta década.

La perspectiva de represión que reemplazó a la de derechos durante los últimos 8 años, ha representado el encarcelamiento de una alta cantidad de jóvenes: de los 78.000 presos actuales (población que se duplicó en estos últimos ocho años), un 80 por ciento tiene edades comprendidas entre los 18 y los 29 años. Pero los adolescentes no escapan de esta situación; debido al nuevo Código de la Infancia, que criminaliza a los pobres.

En 2009, según la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, el número de menores de edad (entre 14 y 17 años) capturados por la comisión de delitos fue de 22.000.

Como lo hemos expresado anteriormente y por las razones ya mencionadas, el Estado colombiano no está cumpliendo con garantizar el pleno Derecho Humano a la Educación para la totalidad de la población Colombiana. Es por ello que la **Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación** optó por presentar una acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 183 de la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), el cual permite el cobro de derechos académicos en las instituciones educativas estatales, **logrando recientemente que la Corte Constitucional mediante un fallo frente a esta demanda, ordene que la educación primaria en las instituciones públicas debe ser gratuita y obligatoria.**

Para la Corte, esta situación no resultaba acorde con el artículo 67 de la Constitución, el cual consagró la gratuidad de la educación como principio general en las instituciones del Estado. Además contrariaba diversas normas internacionales que son parte del bloque de constitucionalidad. **Como consecuencia de esta acción, los niños y las niñas de ahora en adelante, no deberán pagar por asistir a las instituciones educativas del Estado.**

¹² Primera Encuesta Salarial de Empleados del Sector Público. DAFP, 2006.