

Gabriela Recalde Castañeda

Universidad Icesi
grc1226@gmail.com

Impacto del activismo judicial sobre la garantía del derecho a la educación en Santiago de Cali*

*The impact of judicial activism on the safeguarding of the
education right in Santiago de Cali*

*Impacto do ativismo judicial na garantia do direito à
educação em Santiago de Cali*

Artículo de investigación: recibido 03/03/2013 y aprobado 07/06/2013

* Este artículo hace parte de los productos del proyecto de investigación “Situación de la población desplazada del Municipio de Santiago de Cali en materia de acceso a la salud, a la educación y a la vivienda: el caso de FUNDEMUD”, desarrollado entre agosto de 2009 y octubre de 2010. La investigación fue registrada en el Grupo de Investigación Precedente del Departamento de Estudios Jurídicos de la Universidad Icesi, dirigida por Diana Patricia Quintero (PhD) y coordinada por Paula Andrea Cerón (Mg). La autora de este artículo participó en el proyecto como estudiante en formación en investigación.

Resumen

La Corte Constitucional a través de la sentencia T-025 de 2004, declaró el estado de cosas inconstitucional en el caso del desplazamiento forzado en Colombia. Este tipo de decisiones ha sido objeto de debate acerca de la función que les corresponde, o no, cumplir a los jueces dentro de la formulación y seguimiento de las políticas públicas que garantizan derechos económicos, sociales y culturales, como la educación. El denominado activismo judicial ha visibilizado la necesidad de replantear la noción clásica de la separación de poderes y las relaciones entre ramas del Poder Público. A partir de la revisión de la situación de acceso y de las condiciones de permanencia en el sistema educativo de 285 menores, vinculados a una organización de población desplazada, y con el propósito de aportar algunas conclusiones a la comprensión de las relaciones entre ramas, este artículo pretende mostrar cómo un gobierno local, en este caso el de Santiago de Cali, ha adoptado la jurisprudencia de la Corte Constitucional para elaborar una política pública educativa dirigida a menores en situación de desplazamiento forzado. Se pretende esclarecer los alcances del activismo judicial a nivel local y predecir posibles efectos del uso de los indicadores o de la regulación que, en el caso de desplazamiento, se genera a partir del fallo judicial.

Palabras clave: Desplazamiento forzoso, educación, activismo judicial, indicadores, Estado regulatorio.

Abstract

The Decision T-025 of 2004, issued by the Constitutional Court, declared the cases of internal compulsory displacement in Colombia as an unconstitutional state of affairs. This kind of intervention has been a subject of debates about the judges' jurisdiction to the determining and development of public policies which would safeguard economic, social and cultural rights, such as education. The so-called judicial activism has raised awareness on the necessity of reexamine the classical notion of separation of powers and the relationships between governmental branches. From a review of the enrollment process to the educational system, and the continuing conditions of 285 students, members of an assistance organization to displaced people ~and targeting to contribute with some conclusions to the understanding of these relationships~ this article will show in what way a local government, i.e., Santiago de Cali, has undertaken the Constitutional Court's jurisprudence to develop an educative public policy focused on children in situation of forced displacement. The purpose is to elucidate the scope of judicial activism at local extent, and to predict the potential effects over the displacement circumstances, generated from judgment, as a result of the indicators or regulation use.

Keywords: Internally displaced population, education right, judicial activism, indicators and regulatory status.

Resumo

O Tribunal Constitucional através da Sentença T-025 de 2004 declarou um estado de coisas inconstitucional no caso de deslocamento forçado na Colômbia. Tais intervenções foram o foco de debates diversos quanto à atuação dos juízes na formulação e seguimento de políticas públicas designadas para garantir direitos econômicos, sociais, e culturais tais como a educação. O chamado ativismo judicial atraiu a atenção para a obrigação de examinar a noção clássica da separação de poderes e as relações entre os ramos do governo. Visando prover alguns resultados que valham para a compreensão dessas relações, o presente artigo tenta mostrar quanto um governo local, o de Santiago de Cali, adotou a jurisprudência do Tribunal Constitucional para o desenvolvimento de uma política pública de educação apontada a crianças em situação de deslocamento forçado. Estes resultados se obtiveram a partir duma revisão das condições de acesso ao sistema da educação e da permanência no mesmo, adiantada em uma população de 285 garotos (as) que fazem parte de uma organização de apoio às pessoas em condição de deslocamento. Assim sendo, pretende-se esclarecer a abrangência do ativismo judicial no âmbito local, e prever os possíveis efeitos suscitados pelo pronunciamento judicial nos casos de deslocamento, e originados com a aplicação de indicadores ou dos regulamentos.

Palavras-chave: Deslocamento forçado, educação, ativismo judicial, indicadores, estado regulador.

Introducción

A comienzos del año 2004, la Corte Constitucional Colombiana, empleando la figura de *estado de cosas inconstitucional*, emitió uno de sus fallos más importantes en materia de protección de derechos económicos, sociales y culturales, el cual se relacionaba con la población en situación de desplazamiento forzado. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte consideró necesario dictar órdenes precisas a las instituciones oficiales *con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional*; de lo contrario, se podría generar una congestión judicial si una considerable cantidad de personas en esa condición acudieran a la acción de tutela. Dentro de los aspectos que llevaron a esta declaratoria, la Corte identificó la carencia de una política pública y autónoma orientada a la atención de la población en situación de desplazamiento, además de la inexistencia de indicadores de medición que estuvieran basados en el criterio de “goce efectivo” y que permitieran detectar los avances de la misma (Véase punto 6.1.3 de la Sentencia). Las órdenes de la Corte estaban encaminadas a exigir al Gobierno Nacional la construcción de una política pública en la que participara la sociedad civil, los gobiernos de los entes territoriales, las diferentes entidades públicas competentes, las organizaciones internacionales y la academia (Rodríguez G., 2009).

Teniendo en cuenta la complejidad y las dimensiones del desplazamiento en Colombia, la Sala Plena de la Corte asumió el seguimiento continuo de las órdenes impartidas en la sentencia y en sus autos complementarios. Para ello, creó una Sala Especial de Seguimiento, la cual tiene plena competencia para verificar la adopción de medidas necesarias por parte de las autoridades encargadas de asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas. Lo anterior, en virtud de la facultad otorgada al juez por el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, disposición que le permite a éste mantener la competencia sobre el caso concreto hasta que el derecho esté completamente restablecido o eliminadas las causas de la amenaza (Rodríguez G. y Rodríguez F., 2010).

Para llevar a cabo este proceso de seguimiento, la Corte adoptó una metodología de medición de avance por indicadores, la cual ha sido ampliamente empleada para establecer la realización de derechos económicos

sociales y culturales¹. A nivel internacional, se entiende que un indicador de derechos humanos integra una serie de informaciones concretas sobre el estado de un objeto, acontecimiento, actividad o resultado, relacionadas con las normas de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y supervisar la promoción y la efectividad de los mismos (Oficina del Alto Comisionado HRI/MC/2006/7, párr. 7). Estos indicadores pueden ser cualitativos o cuantitativos y están guiados por valores de referencia, los cuales pueden ser objetivos o metas identificadas por el Estado para el goce de un derecho determinado (Oficina del Alto Comisionado HRI/MC/2006/7, párr. 8-12).

Uno de los derechos a los que la Corte le apuesta dentro del proceso de seguimiento es a la educación de los menores de edad víctimas del flagelo. Precisamente, la Corte mediante los Autos 109 de 2007 y 116 de 2008 discute y fija una batería de indicadores cualitativos y cuantitativos como punto de referencia para que el Gobierno implemente una política pública nacional y que, a su vez, de lugar a las respectivas reglamentaciones locales por parte de los entes territoriales, que son, en últimas, los encargados de poner en marcha el sistema a través de la prestación del servicio educativo. En efecto, este conjunto de indicadores fue formulado tomando como eje el indicador de *Asistencia regular a niveles de educación formal*, que implica el acceso al sistema educativo de los menores de hogares desplazados.

Intervenciones como la realizada por la Corte han sido el objeto de álgidos debates acerca del papel que les corresponde cumplir a los jueces dentro de la formulación y seguimiento de políticas públicas que tienen por objeto la garantía de derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, el activismo judicial,

¹ El uso de indicadores es una herramienta que establecen algunos tratados internacionales de derechos humanos para verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Partes. Por ejemplo, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), explícitamente adopta el indicador de “reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil” como parte de los puntos para garantizar el derecho a la salud (Oficina del Alto Comisionado; 2006, párr. 10). Otro tratado en el que claramente se hace alusión a la medición por indicadores es la Convención sobre los derechos de las personas en situación de discapacidad. No obstante, han sido los comités especializados por tratados los encargados de desarrollar esta metodología, teniendo un gran avance en ello el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la medida que son los derechos consagrados en el PIDESC los que están cobijados bajo la noción de “realización progresiva”, lo cual exige inevitablemente que *los Estados y los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos supervisen los avances logrados a lo largo de un periodo de tiempo hacia la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales y obliga a la comunidad de derechos humanos a diseñar herramientas para supervisar dichos cambios* (Consejo Económico y Social, E/2011/90, párr. 8).

e incluso el recurso al fetiche jurídico como mecanismo para la reivindicación de derechos, avalan la intervención del juez constitucional como una forma real de vislumbrar el Estado Social de Derecho. Por otro lado, debates en torno a la real eficacia de los indicadores como mecanismo de gobernanza cuestionan indirectamente el papel de los jueces para definir las políticas públicas (Urueña, 2012b). Las conclusiones de unos y otros plantean la necesidad de una reflexión acerca de la relación entre los poderes Judicial y Ejecutivo, no solo en el nivel nacional, sino también a escala local, en tanto, como ocurre en este caso, son los entes territoriales los encargados de materializar las órdenes del juez, aun cuando directamente no sean parte del proceso judicial que dio origen al fallo.

Con el objetivo de aportar algunas conclusiones a la comprensión de estas relaciones, este artículo pretende mostrar, a partir de la revisión de la situación de acceso y condiciones de permanencia en el sistema educativo de 285 menores integrantes de 169 familias desplazadas de FUNDEMUD, las cuales fueron caracterizadas mediante encuestas en el año 2010, la forma como el gobierno local de Santiago de Cali ha adoptado la jurisprudencia de la Corte Constitucional para la elaboración de una política pública educativa dirigida a menores en situación de desplazamiento forzado. Con esto se pretende esclarecer los alcances del activismo judicial en lo local, y prever posibles efectos del uso de los indicadores o la regulación que se genera a partir del fallo judicial.

Para lograrlo, el documento se ha dividido en cuatro partes. En la primera se describe brevemente el debate que plantean las intervenciones de los jueces como promotores de políticas públicas para la satisfacción de DESC. Seguidamente, se muestra el proceso de definición de indicadores en materia de educación y se describe la forma como estos han sido integrados a la política pública de educación en Santiago de Cali. En una tercera parte se describe el caso de estudio, esto es, la metodología empleada para la recolección de los datos y los principales hallazgos, realizando un contraste con los indicadores establecidos por la Corte. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Intervención de la Rama Judicial en el debate de políticas públicas

De acuerdo con Rodríguez (2013), el activismo judicial plantea la relación entre el quehacer de los tribunales y la transformación social. Se trata de una tendencia del neo-constitucionalismo progresista que supone el análisis de “casos estructurales” que se originan en procesos judiciales que tienden a afectar los derechos de un grupo importante de personas, involucrar varias

instituciones estatales, y cuya resolución exige la intervención coordinada de diversos organismos administrativos; en esta medida, se trata de sentencias de ejecución compleja (*complex enforcement*). En América Latina, el activismo judicial ha sido una tendencia incipiente y se ha identificado bajo distintas denominaciones como “litigio estratégico”, “casos colectivos” y “derecho de interés público”. En el caso de Colombia, la sentencia T-025 es una decisión estructural con un amplio alcance justificado por “el tamaño de la población beneficiaria, la gravedad de las violaciones de derechos que pretende resolver, los numerosos actores estatales y sociales que involucra, y la ambición y duración del proceso de implementación de las órdenes del fallo, (...)” (Rodríguez G. y Rodríguez F., 2010:14). Igualmente, el tipo de órdenes impartidas en la sentencia son de carácter procedimental, en tanto el Tribunal no está pensando en una medida concreta sino en la construcción de una política pública que se distinga por la participación activa de los actores involucrados y la satisfacción real de los derechos de la población beneficiada.

Los efectos de este tipo de fallos pueden analizarse desde una perspectiva neorrealista con un test de causalidad² que implica evaluar si la sentencia produjo o no un cambio observable entre sus destinatarios. Bajo esta lógica, para la T-025, como bien lo anota Rodríguez (2013), las consecuencias podrían definirse en clave de establecer si la conducta de las autoridades públicas encargadas de la política pública logró realmente la transformación de la situación de la población desplazada. Otra de las formas de analizar estos fallos está dada por la concepción constructivista de las relaciones entre derecho y sociedad. Bajo este parámetro, inspirado por los estudios de Bourdieu, las órdenes judiciales transforman lo social, no solo cuando movilizan a sus destinatarios, sino “*cuando producen transformaciones indirectas en las relaciones sociales, o cuando modifican las percepciones de los actores sociales y legitiman la visión del mundo que tienen los afectos por el proceso judicial*” (Rodríguez, 2013: 902). De acuerdo con esta noción, incluso un

² El principal exponente de esta corriente es Gerald Rosemberg (1991), quien en su obra “*The Hollow hope. Can Courts Bring About Social Change?*”, analiza los efectos del caso Brown a partir del cual se buscaba desmontar las leyes de segregación racial en las escuelas norteamericanas. Rosemberg aplica el test de causalidad para concluir que el fallo tuvo efectos precarios, en tanto las autoridades del sur de los Estados Unidos habían implementado estrategias para evadir la aplicación del fallo de la Corte Suprema. Afirma que la lucha contra la discriminación se dio como resultado de la movilización social y la presión que ésta generó frente a la aprobación de una ley contra la discriminación racial.

fallo adverso a las pretensiones del demandante puede generar una serie de efectos simbólicos como la apertura de debates en medios de comunicación, transformando la opinión pública sobre el problema y favoreciendo el establecimiento de alianzas entre organizaciones activistas. Por ejemplo, con la T-025 se podría decir que se visibilizó la necesidad de pensar el fenómeno del desplazamiento forzado en el país, al tiempo que permitió la intervención de las ONG y de la sociedad civil organizada a favor de la población desplazada.

Estas dos formas de análisis conllevan métodos contrapuestos. El test de causalidad, por lo general, recurre a los estudios de impacto derivados del análisis económico del derecho, privilegiando un enfoque cuantitativo orientado en la definición de indicadores. Por el contrario, la concepción constructivista se enfoca en elementos cualitativos que implican el uso de técnicas etnográficas como entrevistas a profundidad, observación participante, y puestas en común, que involucran conocer las percepciones y posiciones de funcionarios y población cobijados por el fallo. Este último el método ha sido el privilegiado en el caso colombiano para analizar los efectos directos (instrumentales) e indirectos (simbólicos) del fallo en cuestión.³

Una de las principales críticas que se han formulado frente al activismo tiene que ver con la presunta invasión de las funciones que corresponden a los miembros de la rama Ejecutiva y Legislativa en un Estado Democrático. En este sentido, se suele indicar que mientras estos últimos son elegidos popularmente para garantizar la representación de los intereses y necesidades prioritarias de la sociedad, los jueces carecen de este tipo de legitimidad. Los críticos, entre ellos Rosemberg, aducen que este tipo de acciones de los jueces presentan una falta de mecanismos de rendición de cuentas y control ciudadano, lo que a su vez conlleva a pensar que la “juristocracia” es un mecanismo para que ciertos sectores de elite se apalanquen hacia nuevos nichos de poder a través de estos fallos (Rodríguez G. y Rodríguez F., 2010: 35). Otra de las críticas que suele formularse se relaciona con el contenido de las órdenes de los denominados fallos estructurales, las cuales muchas veces

³ Este tipo de análisis se fue desarrollado por Rodríguez G. y otros (2010) en el libro “Cortes y Cambios Sociales”, en el que además de realizar un estudio de los efectos del fallo en los sentidos propuestos, también examinó detalles empíricos con el fin de alimentar el debate transnacional sobre la legitimidad de la intervención de los jueces constitucionales en la solución de problemas estructurales.

se presentan como una camisa de fuerza para el hacedor de las políticas públicas, al tiempo que pueden no contar con mecanismos de seguimiento adecuados. Esto en tanto los jueces no cuentan con las herramientas para formular políticas públicas, como sería una información técnica o el poder dentro de una estructura específica para hacer cumplir las órdenes del fallo.

No obstante, se argumenta a favor del activismo judicial bajo circunstancias de estancamiento estructural de las instituciones en las que persiste una afectación a la realización de derechos constitucionales. En estas circunstancias los jueces son una instancia adecuada para “destrabar” tal situación, dinamizando los procesos democráticos. Esta defensa se respalda en la crítica a la concepción sociopolítica del sistema representativo. De acuerdo con esta, el sistema de frenos y contrapesos está basado en una idea de sociedad tan simple que sería posible que toda ella pudiera tener cabida dentro de ese sistema a través de la elección de unos pocos representantes. Sin embargo, en sociedades plurales este sistema no funciona e, incluso, en casos donde las diferencias entre los integrantes de las distintas ramas del poder público generen posturas de no cooperación, se produciría un bloqueo institucional que afectaría el funcionamiento del Estado y la garantía de los derechos (Gargarella R., 2004). En este contexto, es deseable que los jueces tengan cierta independencia y prerrogativas para emprender acciones que complementen los controles existentes (o los sustituyan debido a su inactividad) al interior de las otras dos ramas del Poder Público.

Para los defensores del activismo, y específicamente del realizado por la Corte Constitucional mediante la sentencia T-025, el actuar de esta corporación se enmarcó dentro de una estrategia de desbloqueo institucional frente al desplazamiento forzado, esto en tanto la Corte pone de manifiesto la inexistencia de una política pública con enfoque en derechos para la atención de las víctimas de este flagelo.

Dentro de este debate sobre política pública, los jueces junto con los legisladores y órganos de la administración pública son sujetos de la regulación en la medida que sus acciones están dirigidas a modificar situaciones en un sentido deseado (generado condiciones de posibilidad, desempeño eficiente, o la ausencia de efectos externos perniciosos), a través del establecimiento de reglas jurídicas de conducta, entre las que se incluyen las de tipo jurisprudencial. Esto encierra una concepción de Estado Regulador en el que el organismo regulador busca tener un control

enfocado y prolongado, valiéndose de la reglamentación para proporcionar soluciones a situaciones específicas. Bajo este marco es común la creación de agencias reguladoras compuestas por funcionarios públicos y expertos que gozan de independencia, y tienen poderes cuasi judiciales, administrativos y de gestión. Esto permite que la actividad reguladora dependa menos de contingencias políticas y electorales. Igualmente, entre los instrumentos reguladores son comunes la política judicial; la legislación; técnicas complementarias o alternativas de regulación, como la carga impositiva; la gestión de actividades relacionadas de forma paralela con la regulación, como los sistemas de información, o los de promoción de la investigación y el desarrollo (Mojone y La Spina, 1993).

De acuerdo con Urueña (2012) esta noción tradicional del Estado Regulador es reinterpretada por lo neo-constitucionalistas bajo la idea de un Estado que propende por una regulación eficiente encaminada hacia la implementación de políticas redistributivas. En esta lógica, el juez activista justifica su actuar en tanto organismo independiente de otras expresiones institucionales. En Colombia, la Corte Constitucional, a partir de las facultades otorgadas por la Constitución de 1991, es un ejemplo de esta corriente. Los fallos de esta Corte, que sostienen un discurso de derechos humanos, la han erigido como un ente de regulación de la política económica para promover un programa de transformación social y redistribución. Para los economistas, decisiones que conllevan un profundo impacto económico son injustificadas debido a su carácter antidemocrático y por la afectación a las dinámicas del libre mercado. Por otro lado, la crisis de este modelo podría provenir de procesos transnacionales que limitan la capacidad regulatoria, o de la falta de capacidad del Estado, particularmente del Gobierno, para satisfacer los propósitos que se pretenden mediante la regulación (Dubash y Morgan, 2012). No obstante, el surgimiento de este tipo de Estado regulatorio de carácter constitucional no deja de ser una forma atractiva para revindicar el discurso de los derechos humanos.

Educación y desplazamiento forzoso en el marco de la Sentencia T-025 de 2004

De acuerdo con Vernor Muñoz (2008), ex Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la educación, la educación es uno de los derechos más afectados en situaciones de emergencia (desastre natural o conflicto armado), siendo común la interrupción en la prestación del servicio, o la postergación durante el

proceso de reconstrucción, post conflicto y de respuesta temprana. La razón es que la educación es vista como un derecho que no implica ninguna garantía fundamental, lo que permite que en medio de la dinámica propia del conflicto no sea priorizada dentro de las necesidades que el Estado debe satisfacer.

La UNESCO (2010), en su informe “*Education under Attack*”, señala que entre el 2006 y 2009 los principales actos de violencia por conflicto armado registrados en el contexto educativo fueron:

“masacres, heridas múltiples o asesinatos ocasionados por explosiones, ataques con misiles o morteros, disparos o envenenamientos masivos; asesinatos o tentativas de asesinato; golpes o heridas a determinadas personas; raptos, secuestros, desapariciones forzadas, detenciones ilegales y tortura; actos de violencia indiscriminados y dirigidos contra manifestantes; violencia sexual ejercida por grupos armados, soldados o fuerzas de seguridad contra alumnos y docentes; reclutamiento forzoso o voluntario y empleo de niños menores de 15 años como soldados o para ser utilizados en atentados suicida; destrucción de las infraestructuras de enseñanza mediante explosiones producidas a distancia, tiros de mortero o misiles, bombardeos aéreos, incendios, pillajes y saqueos; ocupación y utilización de las instalaciones educativas por el ejército, las fuerzas de seguridad, las fuerzas policiales o los grupos armados; y amenazas de perpetrar cualquiera de estas agresiones” (O’Malley, 2010: 24).

Estos ataques pueden interpretarse como una estrategia de guerra utilizada por los actores armados para imponer un determinado código de conducta en un espacio geográfico, impedir la instrucción de niñas, la libertad de expresión de estudiantes y docentes y sus actividades sindicales, la investigación a nivel superior en temas sensibles, o emplear los centros educativos y a sus usuarios como escudo de guerra en medio de las confrontaciones bélicas (O’Malley, 2010).

Nuevamente, en el 2011, la UNESCO, en su informe titulado “*Una Crisis encubierta: conflictos armados y educación*” (Watkins, 2011), pone de manifiesto que en los 35 países en situación de conflicto armado interno, entre ellos Colombia⁴, el 42% de la población infantil no ha accedido a educación

⁴ Según el informe, Colombia es uno de los cinco países de ingresos medios altos en el que persiste una situación de conflicto armado. En el marco de este proceso se produce el reclutamiento forzoso de menores por parte de los actores armados, bien sea para utilizarlos como soldados,

primaria. En cuanto a los países donde hay refugiados y desplazados internos, de los menores que viven en estas condiciones, solamente el 69% accede al sistema educativo en primaria y el 30% a secundaria. Durante el desplazamiento, sólo el 51% de los jóvenes asiste a la escuela, y es común encontrar menores de 12 a 15 años cursando algún nivel de primaria, lo que sugiere que ingresan tardíamente a la escuela, que repiten curso con mayor frecuencia o que desertan de los estudios en mayor proporción.

Sobre los efectos de este tipo de exilio forzoso, un estudio del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Colombia realizado con niños en situación de desplazamiento (Albarracín, Mantilla, Mosquera, y Carmelo, 2000), establece que éste es una experiencia que afecta el desarrollo infantil de tres maneras: primero, los niños son espectadores y protagonistas de la guerra; segundo, han sido socializados para vivir la guerra, pues han crecido en medio de la violencia y han aprendido a sobrevivir en ella⁵; tercero, el desplazamiento y la guerra generan la pérdida abrupta de sus espacios vitales, sus seres queridos o sus pertenencias (juguetes, documentos). Además, muchos de estos menores de edad ya habían visto vulnerado su derecho a acceder a la educación en sus lugares de origen a causa de los enfrentamientos,

en tareas de inteligencia o para que trabajen en el narcotráfico. A menudo las escuelas son el escenario de dicho reclutamiento. Esta amenaza es una de las razones que motivan el desplazamiento forzoso en Colombia (Ibañez L., 2008). De acuerdo con los datos suministrados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a diciembre de 2012 cerca de 18.000 menores de edad habían sido reclutados forzosamente. El 42% de los combatientes de las FARC, el 44% de los combatientes del ELN y el 40% de los miembros de grupos paramilitares son menores de edad (Springer, 2012). El informe de la UNESCO de 2011 también reconoce que en el país se han dado una serie de condiciones favorables para el reconocimiento del derecho a la educación en el conflicto: la adopción de la Ley 387 de 1997, el seguimiento judicial por parte de la Corte Constitucional a la situación de la población desplazada, el proyecto de educación rural ejecutado por las autoridades municipales, el aumento en el presupuesto destinado a educación y la ampliación de cobertura. Estas medidas se reflejan en el aumento de la tasa de supervivencia hasta el último grado de primaria, que mejoró entre 1999 y 2007 al 80%. No obstante, persisten retos frente a la desigualdad en el acceso para las mujeres, poblaciones afro e indígenas en situación de desplazamiento. También se hace un llamado respecto a la calidad de la educación y se recomienda la implementación de mecanismos para garantizar la finalización del ciclo básico educativo tanto para niños como para adultos (educación de segunda oportunidad).

⁵ Este estudio establece que las manifestaciones de esta socialización de la violencia están dadas por las actitudes que asumen los menores desplazados, tales como: la desconfianza hacia los demás, la polarización de la realidad bajo la lógica amigo/enemigo, la legitimación del autoritarismo y de la fuerza como argumento, aplicación de la “justicia” por su propia mano, y el uso estratégico de la palabra o del silencio (mentir o callar).

los ataques a la infraestructura de las escuelas, las amenazas contra los maestros y las amenazas de reclutamiento forzado. Una vez logran acceder a las instituciones en el sitio de acogida, los niños y adolescentes presentan un riesgo alto de deserción debido a factores como la baja calidad del sistema educativo rural que los pone en una situación de desigualdad frente a los estudiantes urbanos, la confusión emocional, la falta de medios de transporte y de recursos económicos para costear el pago de uniformes o útiles. Muchos otros, defraudados del sistema, prefieren ingresar al mercado laboral, por lo general informal, quedando expuestos a explotación laboral y sexual.

Visto de esta manera, la educación es un derecho que exige ser reestablecido en etapas posteriores al desplazamiento, porque su ejercicio facilita las condiciones para la inserción en la sociedad receptora o el retorno a la comunidad de origen y, en ambos casos, la restauración del proyecto de vida. La educación permite que la persona se convierta en un actor social *“corresponsable de la reconstrucción de su proyecto de vida personal, familiar y comunitario, dejando su categoría de víctima para la atención jurídica, pero avanzando en llenar de contenido la categoría psicosocial del actor comunitario”* (Millán, 2002: 11).

Bajo esta óptica, la Corte Constitucional considera que el acceso a la educación debe ser protegido como derecho fundamental de la población en situación de desplazamiento⁶, especialmente de los menores de edad. Dicha posición está plasmada dentro de las órdenes para la superación del estado de cosas inconstitucional emitidas en la sentencia T-025 de 2004 y en su proceso de seguimiento. A fin de garantizar la efectividad de este derecho, en el Auto

⁶ La educación, de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución Política, es obligatoria y gratuita en las instituciones estatales para los menores entre 5 y 15 años. La educación es una garantía que está ligada a lo mencionado en el artículo 44 respecto a la especial protección que el Estado debe brindar a los niños como sector poblacional vulnerable. En concordancia con normas internacionales, como el Pacto de derechos sociales, económicos y culturales, el “Protocolo de San Salvador”, la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 28), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Art. 10) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y siguiendo al Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus distintas Observaciones Generales al artículo 13 del Pacto, la Corte Constitucional concluye que la educación es “una herramienta necesaria para potenciar la igualdad de oportunidades; un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de sus demás derechos fundamentales; un elemento ligado a la dignidad humana; un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico; un instrumento para la construcción de la equidad social; una herramienta para el desarrollo sostenible de la comunidad”.

109 de 2007 la Corte adoptó la siguiente batería de indicadores presentada por el Gobierno Nacional:

Indicador de goce efectivo	Indicador complementario	Indicadores sectoriales asociados
<p><i>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).</i></p>	<p>Niños desplazados atendidos en el sector educativo (5-17 años) – gobierno + Otros (privados) / Niños incluidos en el RUPD.</p>	<p>Niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo / Niños incluidos en el RUPD (5-17 años).</p>

En el proceso de adopción de estos indicadores, la Comisión de Seguimiento y el ACNUR realizaron una serie de observaciones para complementar los criterios⁷. La Comisión consideró preocupante el hecho de que el criterio de edad (5-17 años) dejara por fuera a los niños menores de cinco años y también a aquellas personas en situación de desplazamiento que se encuentran en casos de extra edad, es decir, aquellas que cursan el nivel de educación formal estando por fuera del rango de edad en el que se supone se debe cursar un año académico. Para solucionar esto, la Comisión propuso que dentro de la implementación de la política pública se tuvieran en cuenta cuatro aspectos para garantizar la efectividad del derecho:

- Establecer programas educativos flexibles acompañados de apertura de cupos escolares que garanticen el acceso a la educación, desde preescolar hasta 9º grado, para todos y cada uno de los niños y jóvenes víctimas del desplazamiento forzado.
- Garantizar el acceso a la educación a todas las personas en situación de desplazamiento que clasifiquen en extra-edad.
- Dotar de implementos complementarios, como uniformes, útiles, transporte y refrigerios, cuya falta se asocia con la deserción escolar.
- Idear mecanismos que permitan la continuidad del proceso formativo a nivel de educación superior.

⁷ Ver Considerandos 43 – 44 del Auto 109/2007

Por su parte, el ACNUR recomendó la implementación de un registro de asistencia regular al establecimiento educativo y de las condiciones de accesibilidad y calidad relacionadas con el número de docentes por estudiantes y la cantidad de cupos en una institución. Estas recomendaciones fueron discutidas previamente con el Gobierno Nacional e incluidas por la Corte Constitucional en el Auto 109/07. Su incorporación a la política pública nacional de educación quedó reseñada en el Auto 116/08 en el que la Corte ordenó adoptar los siguientes indicadores propuestos por la Comisión de Seguimiento:

Indicadores complementarios:
<i>Tasas de cobertura NETA de educación en población desplazada por nivel educativo y desagregada por motivos de discriminación prohibidos.</i>
<i>Tasa de aprobación de los estudiantes de la población desplazada entre 5 y 17 años de edad por nivel educativo.</i>
Indicadores sectoriales asociados:
<i>Proporción de estudiantes provenientes de hogares desplazados que no sufragan ningún costo de la canasta educativa en el nivel básico público (derechos académicos, derechos de matrícula, pensiones, uniformes, útiles, transporte escolar)</i>
<i>Tasa de analfabetismo de la población desplazada, desagregada por motivos de discriminación prohibidos, Grado de suficiencia de docentes o de su tasa de asistencia a las clases; nivel de instalaciones adecuadas (baños, aulas, etc.) en los colegios a los que asisten los niños de la PD.</i>
<i>Relación de alumnos por docente encargado en los colegios a los que asisten niños de la PD, Establecimientos educativos en los que se implementan modelos educativos especiales para la población desplazada/Establecimientos educativos a los que asiste PD</i>
<i>Nivel de formación especial para tratamiento de la población desplazada/Establecimientos educativos a los que asiste PD</i>
<i>Escolaridad de los padres de hogares de la PD</i>
<i>Porcentaje de niños de la PD que son ayudados por sus padres con las tareas escolares</i>
<i>Establecimientos educativos a los que asiste PD según etnia que implementan modelos educativos especiales por minorías étnicas/ Establecimientos educativos a los que asiste PD perteneciente a la respectiva etnia</i>

Durante este mismo año, la Corte Constitucional dio a conocer el Auto 251, en el cual confirma el impacto diferencial del conflicto armado sobre los menores de edad, alterando sus etapas de crecimiento y formación a partir del sometimiento a sufrimientos transversales a la situación de desplazamiento. La Corte corrobora que los niños y jóvenes están expuestos a la orfandad, a riesgos colectivos, como son las acciones terroristas o las masacres, y a riesgos especiales como el reclutamiento forzado, la violencia sexual, el ser víctimas de minas anti personas u otro tipo de crimen contra su vida e integridad personal. Para la Corte es claro que este grupo poblacional requiere de atención prioritaria y una de las áreas a tener en cuenta para el restablecimiento de sus derechos es el acceso a la educación, que debe ser un elemento presente en los programas de prevención, protección y atención.

La Corte, al diseñar la batería de indicadores dando un grado amplio de participación a los distintos actores involucrados, utilizó una estrategia de activismo dialógico (Rodríguez G. & Rodríguez F., 2010), y operó a su vez como agencia de regulación, provocando una interacción entre los tomadores de decisiones globales y las agencias domésticas. Ello puede generar una politización del indicador que, como lo señala Uruña (2012b), podría derivar en resultados inesperados, como el hecho de que la “correcta” medición se convierta en el fin último de la movilización social o justificar las intervenciones de agencias transnacionales como ocurre en el caso del ACNUR.

Otro aspecto que debería considerarse a la hora de medir y establecer los indicadores es que los mismos deberían leerse en clave de la jurisprudencia general de la Corte sobre el derecho a la educación. Estos estándares, en teoría, permiten comprender los alcances que debería tener la política pública para cumplir con las obligaciones generales de los Estados en la materia. Al respecto, la Corte Constitucional parte de la base del carácter complejo de la educación como DESC, y también como un servicio público determinante para la consolidación de un Estado democrático (Sepúlveda & Rodríguez G., 2013). Debido a ese carácter, la garantía del derecho implica una serie de obligaciones positivas y negativas⁸, las cuales han sido delimitadas por el Comité DESC en la Observación General No. 13 (1999), a partir de cuatro parámetros: i) *la asequibilidad o disponibilidad*, que

⁸ Para Abramovich y Courtis (1997), tanto los derechos de autonomía como los derechos sociales son derechos que pueden caracterizarse por el complejo de obligaciones positivas y negativas a cargo del Estado; en tal sentido, la distinción estaría dada por una diferencia de grado respecto a la relevancia que las prestaciones tienen para uno y otro tipo de derechos.

implica la obligación del Estado de crear cupos educativos de acuerdo a la demanda, e invertir en infraestructura para la prestación del servicio; ii) *la accesibilidad*, que sugiere que el Estado tiene el deber de garantizar, en igualdad de condiciones, el acceso al sistema brindando facilidades de tipo geográfico y económico; iii) *la adaptabilidad*, que indica que la educación debe ser adecuada a las necesidades y condiciones especiales de los educandos, quienes deben poder tener la certeza de la continuidad en la prestación del servicio; y iv) *la aceptabilidad* o calidad de los contenidos y programas que reciben los educandos. Este aspecto tiene que ver con la suficiencia de docentes capacitados y la integralidad de los contenidos que se imparten. Respecto a este último parámetro, el Comité de los Derechos del Niño aclara que la calidad educativa no se debe limitar a la alfabetización y a la aritmética elemental, sino que debe ser un mecanismo que genere en la persona el desarrollo de capacidades de distinta índole, las cuales le permitan cumplir a cabalidad con un proyecto de vida digna dentro de una sociedad (OG1:2001, pár. 9).

A partir de estos puntos de referencia, las autoridades municipales deben diseñar la política pública para atender las necesidades educativas especiales de los menores en situación de desplazamiento forzado. Si bien las disposiciones jurisprudenciales permiten vislumbrar esa faceta regulatoria del Estado, esta sería objetable en tanto trata de imponer a los entes territoriales una forma de hacer políticas públicas, sin tener herramientas para medir la real capacidad operativa, financiera y de otra índole, de los municipios y departamentos para implementar el fallo. Aunque los indicadores, como forma de regulación, sean una representación de la realidad, también pueden convertirse en una “realidad paralela” que se aleja de las verdaderas circunstancias y marcos de acción de los operadores de la política pública local.

En lo que sigue se utilizarán los estándares de interpretación señalados anteriormente para evaluar la política pública del municipio de Santiago de Cali y se analizarán los resultados de la encuesta, empleando los indicadores de goce efectivo delimitados por la Corte Constitucional.

1. Política Pública Educativa en Santiago de Cali

En Colombia, Santiago de Cali es una de las ciudades con mayor tasa de recepción de población desplazada en Colombia y la primera en el sur occidente colombiano (CODHES, 2012). Frente a esto, la administración municipal, concretamente

a partir de 2008, ha tratado de concebir unos lineamientos de política pública en materia de educación con enfoque diferencial que permitan responder a la demanda de este servicio público necesario para el restablecimiento de los derechos de la población desplazada. Estos lineamientos quedaron plasmados en el Plan de Desarrollo 2008-2011, aprobado por el Acuerdo Municipal 0237 de Julio de 2008, de la siguiente manera:

Programa	Megaproyecto	Meta Plan de desarrollo	Nombre del proyecto	Actividades
Cali es nuestra gente	Sembrando Esperanza	A diciembre de 2011, 30.000 personas en situación de vulnerabilidad, estarán vinculadas al sistema educativo	Mejoramiento de los procesos de inclusión educativa a grupos poblacionales desplazados	Atención Integral a niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento
Cali saludable y educadora	Una nueva cultura educativa	A diciembre de 2011 se habrá incrementado la cobertura al sistema educativo municipal del 86,88% al 92%	Mejoramiento de la eficiencia y gestión educativa en el municipio de Santiago de Cali	Transporte escolar, divulgación de planes y proyectos: seguimiento a la prestación del servicio educativo; plan matrícula.

Para implementar este programa de atención a la población vulnerable, la Alcaldía creó en Julio de 2008 la Asesoría de Inclusión Social, adscrita a la Secretaría de Educación Municipal (SEM). El objetivo de esta oficina es gestionar prácticas, culturas y políticas de inclusión social en la ciudad de Cali, para permitir la inclusión de población en situación de discapacidad, desplazamiento, jóvenes en alto riesgo, población rural o minorías étnicas. En materia de educación, esta oficina gestiona el programa de Educación Inclusiva con Calidad, a través del cual se pretende “incrementar la capacidad instalada de las instituciones educativas para atender la diversidad”. Adicionalmente, busca generar acciones orientadas a la satisfacción de las necesidades de la población vulnerable, la que son

identificadas por medio de una herramienta de geo-referencia y caracterización denominada Sistema de Índices de Inclusión Social (SIISAS).

De la mano de esto, en el 2009 se diseñó el Modelo Incluyente de Mejoramiento Educativo (MIME), el cual parte de la aceptación de la falta de condiciones del sistema educativo para garantizar la calidad del proceso de enseñanza y aprendizaje. El modelo plantea un proceso de formación integral y sostenible, articulado al contexto local, regional, nacional e internacional, en donde se tienen en cuenta las distintas formas culturales, la tecnología y el respeto por los derechos humanos (Secretaría de Educación Municipal de Cali, 2009).

A partir de estos datos, y utilizando los criterios establecidos por el Comité DESC, es posible evaluar si en la ciudad de Santiago de Cali se cumplen los componentes del derecho a la educación, así como determinar en qué medida el Municipio ha respondido a las necesidades de la población vulnerable, específicamente de menores en situación de desplazamiento.

- **Disponibilidad**

Para el año 2009, según datos del Ministerio de Educación Nacional contenidos en las bases de datos nacionales del SIPOD (Sistema Integral de Población Desplazada) y el SIMAT (Sistema de Matrícula), el Municipio de Cali reportaba 10.174 niños en condición de desplazamiento forzado vinculados al sistema de educación oficial, al tiempo que existían unos 3.450 niños que nunca habían solicitado el cupo educativo. Para satisfacer la demanda de servicios educativos de la población en general, la SEM tiene dos modalidades:

1.1 Instituciones del sector oficial: está integrada por las 90 instituciones educativas de carácter público, distribuidas en las comunas y corregimientos del municipio. En ellas se disponen de 188.000 cupos. Su aprovisionamiento depende directamente del municipio, conforme lo establece el Art. 2° de la Ley 60/1993 y son financiadas con el Sistema Nacional de Participaciones.

1.2 Educación contratada: Esta modalidad de atención educativa, consagrada en el Art. 27 de la Ley 715 de 2001, permite al ente territorial (Departamento, Municipio o Distrito), contratar la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, estatales o entidades educativas particulares. Esta contratación está permitida cada vez que el respectivo ente territorial demuestre la insuficiencia o limitaciones en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial.

En el municipio de Cali, la educación contratada se ha subdividido así:

1.2.1 Cobertura regular: Es propiamente la educación contratada para ampliación de cupos educativos y está dirigida a satisfacer las necesidades educativas de los menores de estrato 1 y 2. En esta modalidad se ofrecen 105.000 cupos, y dentro de los beneficios que conlleva se encuentra la exclusión parcial de pagos académicos como matrícula o pensión.

1.1.1 Cobertura vulnerable: Consiste en la contratación de colegios e instituciones educativas privadas para satisfacer la demanda de servicios educativos para población vulnerable (población en situación de discapacidad, desplazamiento, indígenas). En esta modalidad se han otorgado 11.200 cupos. Asimismo, implica la exoneración de pagos académicos y la entrega de una canasta adicional compuesta por uniformes, Kit escolar y en algunos casos transporte.

A pesar de existir esta cobertura, una de las dificultades que se presenta, y que la SEM ha identificado, es la existencia de un sub-registro que conlleva a que no se conozca con certeza el número de menores desplazados que acceden al sistema de educación. Según datos suministrados por funcionarios de la oficina de educación inclusiva, esta situación es causada principalmente por la omisión de los directivos de las instituciones educativas en diligenciar completamente el formulario de caracterización de población vulnerable; muchos desconocen la importancia de este registro e incluso los beneficios económicos que otorga el Municipio por cada niño desplazado atendido. A esto se suma la falta de coordinación por parte de las Secretarías de educación de los municipios expulsores, las cuales no retiran a tiempo a los estudiantes desplazados del sistema de matrícula, y cuando estos llegan al municipio de Cali el SIMAT no permite el registro del menor porque figura como si nunca se hubiera desplazado.

- **Accesibilidad**

Este criterio está ligado con la gratuidad del sistema educativo y, por tanto, con la destinación de recursos para sufragar los costos de funcionamiento del mismo y subsidiar una canasta adicional. En los años en que se realizó la investigación, la apropiación presupuestal para la población vulnerable era la siguiente:

En el año 2009, se destinaron \$645.225.802 para la adquisición de 3.425 kits escolares, uniformes oficiales y dotación tecnológica a 15 instituciones ubicadas en los sitios de mayor recepción de personas en situación de desplazamiento (Zona de Ladera y Aguablanca). Estos recursos provenían del sistema general de participaciones.

En el año 2010, se destinó una partida presupuestal de \$554.000.000 provenientes de recursos del Municipio para la adquisición de 3.600 kits escolares y el mismo número de uniformes oficiales. Otro proyecto financiado con esta partida fue la implementación de un proceso de atención psicosocial en el aula, con el cual se garantizarían niveles mínimos de adaptabilidad y aceptabilidad para los niños y jóvenes en situación de desplazamiento. En Septiembre de 2010 éste proyecto estaba en la fase de revisión de la licitación; una vez adjudicado, se realizará un proyecto piloto en diez instituciones educativas del distrito de Agua Blanca y Ladera.

Finalmente, la proyección presupuestal para el año 2011 era de \$650.000.000 los cuales serían destinados en la compra de dotaciones escolares y capacitación de docentes y directivos sobre el fenómeno del desplazamiento, las rutas de atención y el marco normativo. Este proceso sería complementario al diplomado “Formador de Formadores” que dicta la SEM en convenio con la Universidad Icesi.

Por otra parte, en algunos casos las familias registradas deben sufragar el valor de matrículas y/o pensiones, conceptos que no deberían asumir. No obstante, debido al sub-registro de población infantil en las instituciones educativas, muchos niños en situación de desplazamiento acceden en la modalidad de cobertura regular, en la cual se los exonera *parcialmente* de los pagos académicos y no se les suministra la canasta adicional de uniformes y kits escolares. Este panorama tiende a cambiar en el corto plazo debido a la implementación universal de la gratuidad educativa, la cual se originó en la mayor asignación de recursos al Sistema General de participaciones, acompañado de la ejecución de las recomendaciones presentes en el CONPES 122 de 2009.

- **Adaptabilidad**

En el marco de los planes de la SEM se halla un esfuerzo por brindar a los niños en situación de desplazamiento un tratamiento psicosocial adicional al acceso básico del sistema educativo. Para ello, la oficina de Inclusión

Social, con el apoyo presupuestal del Ministerio de Educación, ha venido impulsando desde el 2010 el programa “Círculos de aprendizaje”. Los círculos se estructuran alrededor de una metodología de aprendizaje flexible para el nivel educativo de primaria. Hasta la fecha existen diez círculos distribuidos en las comunas 13,14, 18 y 21, donde se atiende a niños desplazados que presentan problemas de adaptación al aula regular, niños que superan la edad promedio del curso o que debido a su momento de llegada a la ciudad no pudieron ser vinculados a la escuela.

Estos círculos tienen capacidad para 16 niños, cuentan con la presencia de un asesor pedagógico, uno psicosocial y un tutor general. Para la Oficina de Inclusión estos espacios son *una escuela de paso donde se identifica si el menor está en condiciones de vincularse al aula regular.*⁹ A futuro se espera complementar el programa con aulas de aceleración para aquellos niños que presentan dificultades de aprendizaje u otro tipo de problemas que les impida vincularse al sistema educativo formal. Para los niños entre 1 y 5 años de edad, la Alcaldía ha puesto en marcha los CARIÑO o Centros de Atención Integral al Niño, que en total serán 15 centros en los que se ofrece atención en salud y educación para la primera infancia.

Otra de las formas por medio de la cual se ha pretendido generar un ambiente acogedor para los niños en situación de desplazamiento, es la capacitación de docentes y directivos en convenio con universidades de la ciudad como la Universidad del Valle y la Universidad Icesi. Estos talleres están enfocados en la adquisición de competencias psicopedagógicas por parte de los docentes. Sin embargo, y de acuerdo al funcionario entrevistado, hacen falta programas de etno-educación para aquellos niños desplazados que hacen parte de minorías étnicas, y también una mayor oferta para educación para menores en situación de discapacidad.

- **Calidad**

Dentro de este componente están los contenidos programáticos de cada año lectivo, la infraestructura física en donde se ofrece el servicio, la suficiencia del cuerpo docente, y la percepción que tienen los usuarios del sistema (estudiantes, padres de familia, docentes, otros). En la investigación realizada no se indagó sobre aspectos relacionados con este componente. Sin embargo del análisis

⁹ Entrevista ofrecida por Alexander Castaño, trabajador social del programa de atención a la población desplazada de la Oficina de Inclusión Social. Agosto de 2010

de algunos documentos oficiales podría determinarse algunos esfuerzos de la Alcaldía durante el periodo 2008-2011 para mejorar aspectos puntuales como la infraestructura física. Como ejemplo se encuentra la construcción e inauguración en 2011 de la ciudadela educativa “Nuevo Latir” que cuenta con 2030 cupos educativos y que está ubicada en el sector conocido como Agua Blanca, zona oriente de Cali. Sin embargo, aspectos como la calidad del cuerpo docente y de los contenidos programáticos requieren una evaluación más puntual que no es objeto de este estudio.

Estudio de Caso: acceso al sistema educativo de niños y niñas vinculados a FUNDEMUD

Metodología

En el año 2009, la Defensoría del Pueblo (seccional Cali), solicitó al Grupo de Acciones Públicas de Icesi (GAPI) un acompañamiento jurídico a los procesos de reclamación de derechos adelantados por FUNDEMUD, una organización social sin ánimo de lucro conformada en el año 2001 y que a la fecha de la investigación aglutinaba cerca de 200 núcleos familiares en situación de desplazamiento forzado que habitan el municipio de Santiago de Cali. Estas familias procedían de diferentes lugares del país y presentaban una composición étnica heterogénea.

Con el propósito de verificar la situación de goce efectivo de los derechos de esta población, y además evaluar la política pública del municipio de Cali para el restablecimiento de los derechos a la asistencia humanitaria, la educación, la vivienda y la salud de la población desplazada, se elaboró un proyecto de investigación de carácter cualitativo. Este se ejecutó en tres fases: caracterización socio-demográfica, recolección de información, detección de las fallas y formulación de recomendaciones.

La fase de caracterización de la población de FUNDEMUD requirió de la aplicación de una encuesta cuyo marco muestral quedó definido por 191 familias desplazadas de la fundación. En principio, se pensó realizar un censo al total de familias, sin embargo, solamente 176 manifestaron su deseo de participar en el estudio. Se decidió entonces realizar un muestreo probabilístico aleatorio simple; por cuestiones de logística se citó únicamente al jefe de hogar a la sede de la Fundación y en una segunda ocasión a la sede del GAPI. De esta manera el tamaño de la muestra a evaluar fue de 169 familias desplazadas. El método de recolección de la información consistió en encuestar al jefe del hogar, quien a su vez diligenciaba la información sobre todos los miembros que componían su

núcleo familiar (hijos, nietos, abuelos, etc.). Se obtuvo así información de 673 personas de la comunidad¹⁰. Las cuestiones que se abordaron en la encuesta estaban encaminadas a identificar el acceso a asistencia humanitaria y proyectos productivos como parte de la fase de estabilización socioeconómica, así como goce de los derechos a la salud, la educación y la vivienda. La encuesta se practicó en el último trimestre de 2009 y el primero de 2010.

En la segunda fase de *recopilación de información*, se analizaron las disposiciones legales que consagran los deberes estatales con la población desplazada, en especial la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento. A partir de este análisis se fijó el marco interpretativo de los datos, el cual consistió en la identificación de los indicadores de goce efectivo adoptados por la Corte para los derechos objeto de estudio. También se recopiló la información a nivel municipal sobre los programas existentes dirigidos a satisfacer estos derechos entre la población desplazada¹¹.

La tercera fase consistió en la *detección de las fallas y formulación de recomendaciones* a los programas municipales para la satisfacción de los derechos en estudio; esto se realizó comparando los hallazgos de la encuesta, los documentos oficiales del municipio, y los indicadores y planteamientos de la Corte Constitucional. En esta fase se analizó si en Cali, -ciudad que durante los años de la investigación recibió cerca de 5.847 personas desplazadas¹²-se estaba observando un proceso de política pública bajo el lineamiento de goce efectivo de derechos.

Para el tema de educación, el marco de interpretación de los datos estuvo delimitado por los indicadores adoptados en los Autos 109/07 y 116/08 de la Corte Constitucional. En la encuesta, dichos indicadores se designaron bajo las siguientes categorías:

¹⁰ De acuerdo a la ficha técnica, el tamaño de muestra estimado tiene un nivel de confianza del 97% y un error de estimación permitido del 3%; es decir que para que la encuesta sea confiable y significativa, el error de estimación debe ser menor o igual a 3%.

¹¹ A la fecha de la investigación, Cali no contaba con un borrador del Programa Integral para la Atención a la población desplazada (PIU). Ante la inexistencia de este documento, se presentaron derechos de petición a las secretarías municipales de Educación, Vivienda y Salud, solicitando la información relevante sobre los planes que cada una desarrollaba.

¹² Esto según el reporte de municipios receptores de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). En este mismo periodo el Sistema de información de la población desplazada (SIPOD) registró 5.430 arribos.

- Nivel de escolaridad de los hijos menores/mayores que habitan en el hogar, discriminada por nivel educativo (preescolar, primaria, secundaria y media), y en relación con la edad del estudiante y el grado (para identificar casos de extra edad).
- Barreras en el acceso a educación (uniformes, útiles escolares, transporte escolar, implementos de aseo, carencia de dinero).
- Porcentaje de población desplazada que asiste a establecimientos oficiales o vinculados a la Secretaria de Educación Municipal (cobertura contratada), discriminado el nivel educativo.
- Porcentaje de población desplazada en edad escolar que no asiste a la escuela.
- Causas de inasistencia. Porcentaje de niños que no asisten por motivos como problemas derivados de la falta de cupo, costos educativos, falta de interés por el estudio, responsabilidades familiares, por enfermedad o discapacidad.

1.1. Acceso al sistema educativo de los menores entre 5 y 18 años

La población menor de edad de la muestra está compuesta por 284 personas. De estas, el 32,3% es infantil (0 meses a 7 años), el 26,7% impúber (8 a 12 años) y el 41,1% púber (13 a 17 años).

Para evaluar el acceso de esta población al sistema educativo se tuvo en cuenta aspectos como el grado escolar, la edad y la modalidad de acceso. Considerando que el acceso al sistema educativo se da a partir de los 3 años, se descartó el 8,4% que corresponde a los niños que se encontraban por debajo de esta edad. También se descartaron 12 casos de jóvenes (4,2%) que aseguraron haber culminado con el ciclo de formación media. De esta manera la población en edad escolar se delimitó a 251 menores, es decir el 88% de la muestra, de los cuales el 80,5% cuenta con un cupo dentro del sistema educativo municipal y el 19,5% no ha accedido al sistema. Los datos totales respecto a los estudiantes admitidos, discriminados por sexo, edad y nivel educativo, son los siguientes:

- *Acceso al sistema de hombres entre los 3 y 17 años*
El 2,8% de los varones entre 3 y 7 años está cursando algún grado del nivel preescolar y el 4,4% lo hace en el nivel de primaria. En la edad comprendida entre los 8 y 12 años, el 13,1% de los hombres cursan primaria y el 2,8% los primeros niveles de secundaria. Entre los 13-18

años el 1,2% de los varones está cursando un nivel de primaria. El 10% está realizando secundaria y el 2% el nivel de media secundaria. El 11,6% de los varones en la edad de referencia, no han accedido al sistema.

- *Acceso al sistema de mujeres entre los 3 y 17 años*

En el caso de las mujeres de 3 a 7 años el 5,6% cursa algún nivel de preescolar y el 4,0% lo hace en primaria. Entre los 8 y 12 años el 10,4% está en primaria y el 2,4% en secundaria. Entre los 13 y 18 años se encontró un caso de de extra edad, con tres jóvenes que están realizando sus estudios de básica primaria (1,2%); el 12,4% cursa la secundaria y el 3,6% el nivel de educación media. El 8% de las mujeres en las edades de referencia no tienen acceso al sistema.

Tabla 1: Relación sexo, edad y nivel educativo

Nivel educativo		Preesco	Primaria	Secundaria	Media	Ninguna	NS/NR*	Total
HOMBRE	Infante: 3-7	7	11			16	1	35
	% del total	2,8	4,4			6,4	0,4	13,9
	Impúber: 8-12		33	7			2	42
	% del total		13,1	2,8			0,8	16,7
	Púber: 13-18		3	25	5	13	3	49
	% del total		1,2	10,0	2,0	5,2	1,2	19,5
Total	Recuento	7	47	32	5	29	6	126
% del total	2,8	18,7	12,7	2,0	11,6	2,4	50,2	
MUJER	Infante: 3-7	14	10			10		34
	% del total	5,6	4,0			4,0		13,5
	Impúber: 8-12		26	6		2	3	37
	% del total		10,4	2,4		0,8	1,2	14,7
	Púber: 13-18		3	31	9	8	3	54
	% del total		1,2	12,4	3,6	3,2	1,2	21,5
Total	Recuento	14	39	37	9	20	6	125
% del total	5,6	15,5	14,7	3,6	8,0	2,4	49,8	
Total general	Recuento	21	86	69	14	49	12	251
% del total	8,4	34,3	27,5	5,6	19,5	4,8		100,0

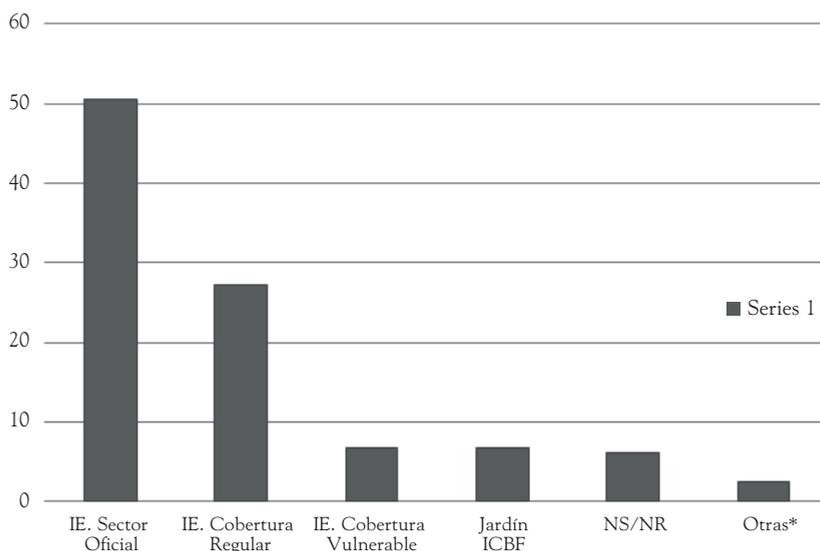
*Corresponde a datos de niños que están vinculados al sistema pero del que se desconoce el año lectivo que cursan.

De acuerdo con lo anterior, existe un acceso al sistema del 80%; el porcentaje restante corresponde a menores sin cobertura debido a la falta de cupos o en otros casos por la falta de recursos económicos o culturales de los padres para asistir. Sin embargo, la tasa de acceso en la población encuestada es superior al porcentaje municipal, pues según los datos suministrados por la SEM en Cali sólo el 60% de los menores desplazados accede al sistema. Lo anterior, permite inferir que la población de FUNDEMUD, quizás por su estructura organizativa, ha logrado unas buenas prácticas de acceso a la ruta de atención en educación. No obstante, el 20% de menores que están excluidos del sistema educativo, y por tanto inactivos, corren el riesgo de involucrarse en actividades delincuenciales a temprana edad, o de realizar trabajos informales en edades en las que aún no están calificadas para ello (Castillo O., 2005).

- *Forma de acceso al sistema educativo*

De los menores que lograron acceder al sistema (251 menores), la gran mayoría lo hizo a través de la oferta pública que se gestiona desde la Secretaría de Educación Municipal. Esta, en el caso de los cursos de preescolar, se da en colaboración con los jardines del ICBF, atendiendo al 6,7% de niños entre tres y cuatro años. Igualmente, en el análisis de esta información se tuvo en cuenta las modalidades de la educación ofrecida por instituciones educativas oficiales (IE en adelante) y la educación contratada, que se subdivide en cobertura regular y cobertura vulnerable. El 50,5% de los menores activos en el sistema se encuentran matriculados en instituciones del sector oficial. En cobertura regular están matriculados el 27,3% y sólo el 6,7% lo está en cobertura vulnerable. El 2,6% reportó asistencia a otras instituciones, principalmente de educación acelerada. El 6,2% de los encuestados no reportó información sobre la institución educativa a la que asisten los menores del hogar.

Gráfico 1: Oferta para el acceso al sistema educativo



*Corresponden a institutos de educación acelerada

El hecho de que sólo el 6,7% de los niños en situación de desplazamiento esté registrado en la modalidad de cobertura vulnerable da cuenta del subregistro existente dentro de las instituciones educativas y por consiguiente en el municipio. Esto imposibilita un seguimiento y acompañamiento continuos para el restablecimiento de los derechos del menor en condición de desplazamiento.

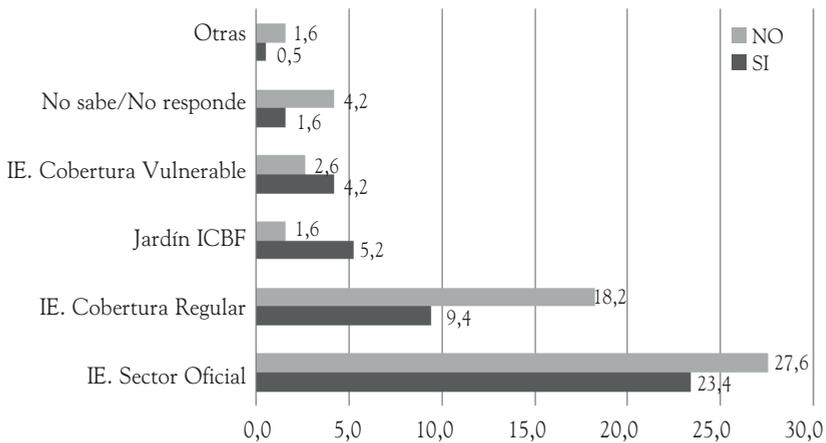
- Acceso a beneficios complementarios que garantizan la continuidad en los procesos educativos¹³

Otro dato que fue considerado en el caso de los niños que están integrados al sistema educativo fue el acceso de manera continua a la canasta escolar complementaria, compuesta por *kit* escolar, uniformes, y en algunas

¹³ Los datos señalados en este acápite corresponden a uno de los indicadores sectoriales asociados establecido por la Corte Constitucional y señalado en la segunda parte de este artículo, el mismo corresponde a la *proporción de estudiantes provenientes de hogares desplazados que no sufragan ningún costo de la canasta educativa en el nivel básico público (derechos académicos, derechos de matrícula, pensiones, uniformes, útiles, transporte escolar)*.

instituciones alimentación (restaurantes escolares). Sobre este punto se encontró que la gran mayoría de niños no tenían acceso integral a este paquete. De los matriculados en I.E. oficiales (el 50,5%), sólo el 23,4% tenía este beneficio, frente a un 27,6 que no. En cobertura regular el 9,4% accedía a la canasta en contraste con el 18,2% que no. Finalmente, en cobertura vulnerable el 4,2% tenía acceso frente a un 2,6% que no, y en los jardines del ICBF el 5,2% de cara con el 1,6% que no. Es de notar que en la mayoría de los casos son más los menores que están por fuera de los planes complementarios, siendo la excepción los Jardines infantiles del ICBF y las IE de cobertura vulnerable, las cuales por su naturaleza suponen el acceso a estos planes.

Gráfico 2: Beneficiario de la canasta complementaria



Se debe anotar que a pesar de que la mayoría de las familias encuestadas ya estaban inscritas en RUPD, sólo el 6,7% de los menores figuraban matriculados dentro de la modalidad de cobertura vulnerable, que es la que les permite una exoneración total de pagos de matrícula y pensiones, el acceso a una canasta complementaria integral, y un seguimiento continuo respecto al restablecimiento de los derechos del menor víctima del desplazamiento. Esto ratifica la existencia de un sub-registro en las bases de datos que impide determinar la verdadera dimensión del problema. El 66,4% de los menores no ha tenido acceso a implementos como útiles escolares, uniformes oficiales, o a la exención de pago de matrículas o pensiones.

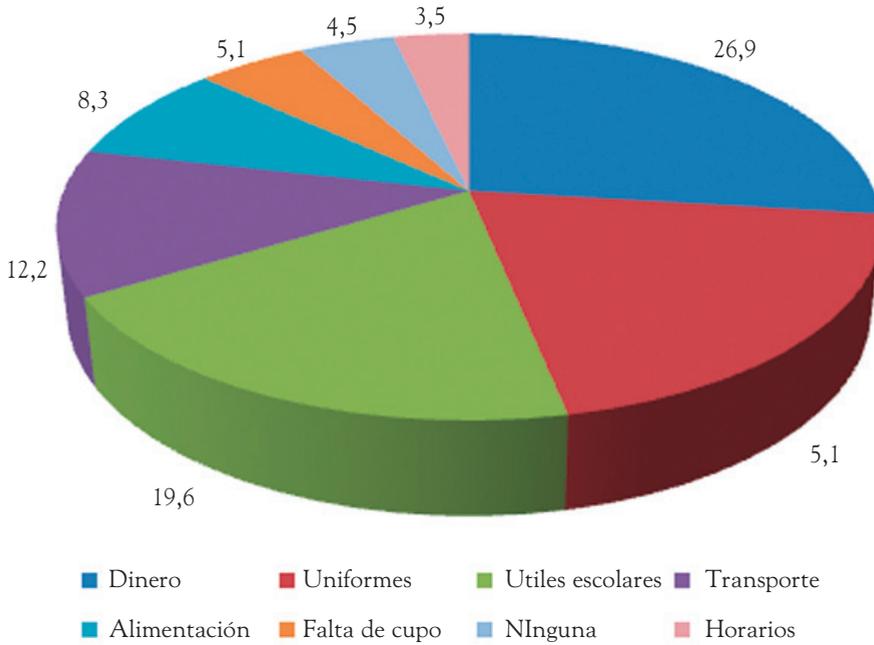
Es necesario ampliar la cobertura municipal para satisfacer estas necesidades, muchas de las cuales se convierten en la causa de la inasistencia o el retiro de las aulas. Igualmente la amenaza a la seguridad alimentaria que afrontan las familias desplazadas permite inferir que en ciertos casos no ha existido un adecuado acompañamiento por parte de las entidades encargadas de brindar los subsidios para el restablecimiento socioeconómico de todo el núcleo familiar; como serían las ayudas de emergencia, sus prórrogas y el subsidio de vivienda.

3.2. Dificultades que impiden la permanencia en el sistema educativo

A los jefes de hogar se les preguntó acerca de las dificultades que impedían el acceso pleno al sistema educativo de los menores a su cargo. Para ello se elaboró una lista con las dificultades más comunes, de las cuales los encuestados podían escoger varias opciones. Se encontró que el 26,9% no tiene los recursos económicos suficientes para costear conceptos de pensiones, matrículas u otras erogaciones como fotocopias, textos guías, implementos deportivos, entre otros. Otro 19,9% encontró como dificultad la falta de uniformes oficiales (para diario y educación física) exigidos por la I.E, y con el 19,6% la dificultad en el acceso a los útiles escolares exigidos de acuerdo al año lectivo a cursar. Sumando estos tres porcentajes, se tiene que más del 50% de la población infantil desplazada no ha sido beneficiada con los subsidios de la canasta complementaria, que se supone cubre estos faltantes. Igualmente, estas dificultades están estrechamente relacionadas con la falta de solvencia económica y capacidad de auto-sostenimiento de los hogares de población desplazada, lo que se explica en parte por la dependencia de subsidios como la ayuda humanitaria de emergencia y la carencia de una actividad productiva por parte del jefe de hogar.

La falta de un transporte público cercano al sitio de la vivienda (12,2%), así como la escasez de alimentos en el hogar (8,3%) constituyen dificultades para el acceso a la educación. Finalmente, se encontró un 5,1% de los padres identifica la falta de cupo como un obstáculo, y el 3,5% aduce que los horarios escolares (jornada diurna o nocturna) son un limitante, especialmente cuando la institución educativa es lejana al sitio de vivienda y cuando el menor no está en capacidad de viajar solo. Únicamente el 4,5% de los padres cuyos hijos han accedido al sistema, afirman no tener ningún problema.

Gráfico 3: Dificultades de permanencia en el sistema



Otra de las dificultades que se documentan son los casos de extra edad. Se encontraron 6 jóvenes entre los 13 y 18 años (Ver tabla 1) que cursan los últimos años de primaria y 4 que con 18 años estaban cursando secundaria o media. A estos últimos, en razón de su edad, les era negado el subsidio escolar y la canasta complementaria, argumentando que la política pública plantea el acceso hasta los 15 años. Se encontró el caso de un padre de familia que instaba a su hijo de 16 años a desistir de la terminación de su bachillerato para dedicarse al trabajo informal.

También se identificó una falla asociada con la precaria oferta para niños con discapacidades cognitivas, que unida a la imposibilidad de sus familias para costear un centro de educación y de rehabilitación especializado, genera una discriminación evidente.

Estas dificultades revelan que en materia de educación aún es necesario realizar cambios sustanciales en las políticas municipales para lograr el cabal cumplimiento de los indicadores de goce efectivo, y de los lineamientos que en materia de educación para población vulnerable ha establecido la Corte

Constitucional en el Auto 251 de 2008 referente a niños desplazados, y en múltiples casos de sentencias de tutela, así como con los parámetros internacionales establecidos por el Comité de DESC, el Comité de los derechos del Niño y la UNESCO.

Del análisis de los criterios de acceso a la educación se puede observar que la ruta de atención a la población en situación de desplazamiento en materia de educación evidencia las siguientes falencias:

- *Existencia de un sub-registro e ineficiencia del sistema:* aunque el gobierno municipal ha desarrollado estrategias para mejorar la atención a los desplazados, siguen existiendo problemas como el sub-registro en las bases de datos, la falta de cobertura presupuestal y la infraestructura inadecuada para el acceso a las ayudas. Estos impiden un servicio efectivo y acorde a la situación de urgencia y vulnerabilidad de los desplazados. En el caso del acceso a la educación, los encuestados comentaron las demoras en la adjudicación de cupos, la cual puede tardar meses, tiempo que el menor permanece en una situación indefinida frente al sistema educativo.
- *Deficitaria atención desde el inicio de la ruta:* la adjudicación de turnos para la atención es el primer paso para acceder a la ruta educativa. Esto se logra llamando a las líneas telefónicas de atención puestas a disposición del público por parte de Acción Social, el SENA, la Secretaría de Educación y otras entidades presentes en las Unidades de Atención y Orientación (UAO). Sin embargo, la mayor parte del tiempo estas líneas se encuentran ocupadas o son inoperantes, generando deficiencias en el acceso a la información sobre los derechos y los trámites. Creemos que este colapso del sistema, y la consecuente agravación de la situación de vulnerabilidad de la población desplazada, se debe a los pocos funcionarios encargados para la atención de personas en situación de desplazamiento frente al número de solicitudes.
- *Falta de articulación de los programas de ayuda humanitaria de emergencia y restablecimiento socioeconómico:* la falta de progresividad y continuidad en las ayudas para el restablecimiento socioeconómico de los hogares desplazados provoca circunstancias de inseguridad alimentarias e inestabilidad económicas. Estas carencias conducen a que los padres

o adultos encargados del hogar tengan que retirar al menor de sus estudios, muchas veces para que éste se convierta también en un sujeto productivo dentro del núcleo familiar. En esta lógica, la escasa articulación entre las rutas y programas en las diferentes etapas de la atención a víctimas del desplazamiento contribuye al aumento de la deserción escolar y a la vulneración de los derechos de los menores.

Conclusiones

Respecto a la Política Pública en materia de educación, durante el período estudiado, se debe destacar que desde la puesta en marcha del Plan de Desarrollo del año 2008, el municipio de Santiago de Cali viene implementando una política de inclusión social, la cual, a pesar de su avance paulatino, ha permitido la configuración de una serie de medidas para lograr el acceso al sistema educativo para los niños desplazados en igualdad de condiciones. Entre estos esfuerzos se encuentran: la entrega de *kits* escolares, la construcción de la ciudadela educativa en una de las zonas donde se concentran la mayor parte de población en desplazamiento, la implementación de los CARIÑO (Centro de Atención Integral al Niño), la capacitación a docentes en enfoque diferencial, los programas de nivelación de alumnos en extra edad, los programas pilotos para suministrar transporte gratuito para algunos niños en zonas específicas de la ciudad, el programa piloto de educación desescolarizada de los “*círculos de aprendizaje*” y la iniciativa para ampliar la cobertura en niveles técnicos para jóvenes incluidos en el Sistema.

Sin embargo, persisten retos importantes, que debe asumir la actual administración del Municipio, como el aumento 80%, como mínimo, de las entregas de *kits* escolares y la cobertura de programas de alimentación balanceada en las instituciones educativas. Es necesario ampliar la oferta en educación preescolar, bien sea mediante los CARIÑOS o a través de otra alternativa. Según la legislación vigente y la interpretación que sobre ella hace la Corte Constitucional, es una obligación de los distritos y municipios desarrollar una política pública para ampliar progresivamente la cobertura de la educación preescolar en los niveles jardín y pre-jardín para los niños de 3 y 4 años de edad.¹⁴

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-1030 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Asimismo, se debe precisar el presupuesto para garantizar el cubrimiento total de los cupos, incluso para aquellos jóvenes mayores de quince años, recordando lo establecido por la Corte en la sentencia T-323 de 1994, según la cual *“los menores de 18 que aún no han terminado su educación primaria o menores de 15 que todavía no han terminado sus primeros nueve años de educación básica, son depositarios de un derecho fundamental de aplicación inmediata que es directamente exigible del Estado”*.

Si bien la Corte propone unos indicadores sectoriales complementarios, los mismos no dan cuenta de los procesos reales y las percepciones que al respecto de la política pública en materia de educación tienen los directivos de las instituciones educativas, los docentes, los estudiantes, los padres de familia y los funcionarios públicos involucrados en el proceso de aprendizaje de menores en situación de desplazamiento forzado, lo cual pone de manifiesto un posible vacío dentro del proceso de seguimiento a las ordenes emitidas en la sentencia T-025. Este vacío estaría dado por la falta de representación de los sectores de base dentro del proceso, acompañado de la idea según la cual los indicadores son un instrumento que designa la realidad en términos políticos. Hoy día puede decirse que el problema de la educación para estos menores no es una cuestión de acceso, sino de calidad, lo que plantea una duda válida acerca del alcance práctico de la sentencia T-025 de 2004.

Con esto no se pretende desestimar el papel que la Corte Constitucional ha desempeñado para la protección y garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, integrando a grupos desventajados y en situación de vulnerabilidad, no solo al sistema educativo, sino también al sistema político, generando espacios de participación y empoderamiento, y utilizando para ello las facultades legales como máximo intérprete de la Constitución (Cepeda, 2004). Se trata de establecer hasta qué punto el activismo judicial de la Corte plantea un proceso que repercute directa o simbólicamente en los escenarios de la política pública local.

En el caso del derecho a la educación, el análisis de indicadores corrobora que de cierta forma las ordenes de la T-025 han promovido una política de ampliación de la cobertura de cupos educativos; sin embargo, esta técnica no permite evaluar la calidad de los programas o las estrategias que, de acuerdo a los recursos de los municipios receptores, pueden implementarse para atender de manera diferenciada a la población desplazada que, como ocurre en el caso de Cali, es de un origen diverso y con unas necesidades étnicas y culturales

específicas. Peor aún, tampoco permite conocer los niveles de satisfacción de los educandos. Este, sin lugar a dudas, es un problema que se sitúa en sede del proceso del seguimiento. Si bien la Corte ha planteado una estrategia de activismo dialógico, que genera una legitimidad de la decisión judicial en tanto propicia la deliberación de los distintos actores involucrados en el proceso, en esta ha faltado una decidida participación de la rama ejecutiva del sector descentralizado (Departamentos y Municipios), que son en últimas los lugares en los que la política pública impulsada por la Corte toma forma y sentido. En esta medida, se puede decir que el surgimiento del Estado regulatorio direccionado hacia el neo-constitucionalismo, debido a la presencia en escena de la Corte Constitucional, podría estar en deuda con el entendimiento de las dinámicas locales, en la medida que puede estar arriesgando el proceso con la proposición de soluciones estándar que minimizan las complejidades que un fenómeno como el desplazamiento puede tener en los distintos los contextos de gobierno local (capacidad).

La medición por indicadores y los resultados exitosos que “objetivamente” puedan mostrarse a través de este proceso podrían erigirse como una especie de fetiche legal¹⁵, con un mero efecto simbólico para los movimientos sociales y organizaciones de base, con un alto efecto en medios de comunicación y un sentido político para el Gobierno, pero sin constituirse en una oportunidad para realizar una construcción de políticas públicas locales que otorguen un nuevo significado a las soluciones que se plantean para problemas como el desplazamiento forzado en Colombia y la reparación integral las víctimas del conflicto. Estas soluciones deben contemplar el componente educativo en condiciones de calidad, disponibilidad, accesibilidad y adaptabilidad, para garantizar así la igualdad de oportunidades, y el desarrollo de un proyecto de vida del cuidando delimitado por las cláusulas que implica la dignidad humana como principio rector del Estado colombiano.

Finalmente, puede decirse que existe una necesidad de promover desde la academia estudios cualitativos a escala local que permitan determinar de qué forma ese conjunto de percepciones y realidades se incluyen en los procesos

¹⁵ Entendido como “el goce que produce el derecho progresista independientemente de su aplicación, (...) y una emoción ligada no a los beneficios concretos sino a los significados políticos y culturales que invoca la ley (...)” (Lemaitre J., 2009: 386-386).

medición de las políticas públicas, y cómo desde una noción constructivista se maximizan los efectos directos e indirectos de los fallos estructurales en estos escenarios, permitiendo así que las regulaciones de la Corte, que tienen como propósito una transformación social y la redistribución de recursos para la garantía de los DESC, dejen de ser una simple ilusión plasmada sobre el papel.

Referencias

- Albarracín, M., Mantilla, L., Mosquera, C., & Carmelo, E. (2000). *Relatos de la violencia. Impactos del desplazamiento forzado en la niñez y la juventud*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Castillo O., O. (2005). Poblaciones en situación de desplazamiento forzado en Colombia. Una revisión de las cifras del sistema de información RUT. *Cuadernos de Desarrollo Rural (55)* , 29-50. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Cepeda M. J. (2004). The impact of the Court. En M.J. Cepeda, *Judicial Activism in a Violent Context: The origin, role and impact of the Colombian Constitutional Court*. Washington University Global Studies Law Review, Vol. 3, 649-667.
- CODHES. (2012). *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada*. Boletín No. 79. Bogotá: CODHES.
- Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 1: Propósitos de la educación . (CRC/GC/2001/1 de Abril de 2001) UNICEF.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto). E/C.12/1999/10/8 de diciembre de 1999. Consejo Económico y Social.
- Courtis, C., y Abramovich , V. (1997). Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales. En M. Abregú, & C. Courtis, *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: CELS/Editores del Puerto.
- Dubash N., y Morgan B. Understanding the Rise of the Regulatory State of the South. *Regulation and Governance*, (6) 261-281.
- Gargarella R. (2004). *Crítica de la Constitución y sus zonas oscuras*. Buenos Aires: Ediciones Granica S.A.
- Ibañez L., A. M. (2008). Una mirada inicial al fenómeno del desplazamiento forzoso en Colombia . En A. M. Ibañez L., *El desplazamiento Forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza* (págs. 9-28). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Lemaitre R., J. (2009). Epílogo. ¿Es el fetiche legal una fantasía? En J. Lemaitre R., *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. (págs. 383-398). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Majone G. y la Spina A. (1993). El Estado regulador. *Gestión y Política Pública*. Vol II, (2) 197-261.

- Millán, H. (2002). La atención psicosocial: enfoques, metodologías, y sus fortalezas y debilidades. En O. R. USAID, *Seminario-Taller: Atención psicosocial a la población desplazada. Balance de los avances en el campo y construcción de una agenda de mejoramiento* (pág. 11). Bogotá.
- Muñoz, V. (2008). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, "El derecho a la educación en situaciones de emergencia"*. Consejo de Derechos Humanos.
- O'Malley, B. (Dir.) (2010). *Education Under Attack. A global study on targeted political and military violence against education staff, students, teachers, union and government officials, aid workers and institutions*. París: UNESCO.
- Rodríguez, C. (2013). Más allá de la jurisprudencia: El impacto de los fallos sobre derechos sociales. En M. Langford (Ed.), *Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales. Tendencias emergentes en el derecho internacional comparado* (págs. 897-919). Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes.
- Rodríguez, C. (2009). Más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional. En C. Rodríguez, *Más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Rodríguez C. y Rodríguez F. (2010). El contexto: el desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional. En C. Rodríguez G., & D. Rodríguez F., *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Dejusticia.
- Ruiz C. (2002). Impactos psicosociales de la participación de los niños, niñas y jóvenes en el conflicto armado. En M. Bello, & S. Ruiz C., *Conflicto armado, niñez y juventud. Una perspectiva psicosocial* (págs. 17-46). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/ Fundación Dos Mundos.
- Secretaría de Educación Municipal. (2009). *Modelo Incluyente de Mejoramiento Educativo (MIME) I. Serie*. www.semcali.gov.co/portal/attachments/302_263_boletin%20mime_V14_ult.pdf
- Sepúlveda M. y Rodríguez G.,C. (2013). Colombia: La Corte Constitucional y su contribución a la justicia social. En M. Langford (Ed.), *Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales. Tendencias emergentes en el derecho internacional comparado* (págs. 235-260). Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes.
- Springer, N. (2012). Reclutamiento. En N. Springer, *Como corderos entre lobos. Del uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en el marco*

- del conflicto armado y la criminalidad en Colombia* (págs. 26-43). Bogotá: Springer Consulting SAS/ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- Ureña, R. (2012). The rise of The Constitutional Regulatory State in Colombia: The Case of the Water Governance. *Regulation and Governance*, (6) 282-299.
- Ureña, R. (2012b). Internally Displaced Population in Colombia. A Case Study on the Domestic Aspects of Indicators as Technologies of Global Governance. En K. Davis, A. Fisher, B. Kingsbury, y S. Engle (Eds), *Governance by Indicators. Global Power through Quantification and Rankings* (págs.249-280). Reino Unido: Oxford University Press.
- Watkins, K. (Dir.) (2011). *Una Crisis encubierta: conflictos armado y educación. Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el mundo*. París: UNESCO.

