

# *La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas*



*Luis Eduardo Pérez Murcia\**

Recibido: 25 de mayo de 2004

Aprobado: 28 de junio de 2005

## **RESUMEN**

Son bien conocidas las tensiones entre juristas y economistas en torno a la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Mientras para los economistas más ortodoxos los derechos sociales son simples declaraciones, para los juristas más progresistas los derechos sociales, al igual que los derechos civiles y políticos, son plenamente exigibles a través de mecanismos judiciales y no judiciales. En el ámbito de estos últimos mecanismos, especial lugar ocupan las políticas públicas. Conforme con este marco, este ensayo llama la atención sobre la necesidad de que las políticas educativas se diseñen e implementen con fundamento en el contenido del derecho a la educación y las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado colombiano en la materia. El ensayo se estructura en tres acápite: (i) presenta algunas reflexiones que ponen en evidencia la distancia entre la política educativa y el derecho a la educación; (ii) sintetiza el contenido fundamental del derecho a la educación y las obligaciones del Estado; y (iii) presenta un conjunto de indicadores a partir de los cuales se puede valorar el éxito de las políticas en lo que se refiere al respeto, protección y realización del derecho a la educación.

**Palabras clave:** educación; derecho a la educación; políticas educativas.



\* Economista y máster en economía de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente es investigador en derechos humanos y políticas públicas. Comentarios y sugerencias son bienvenidos al correo electrónico: lepm50@gmail.com.

**ABSTRACT**

The tensions between Jurists and economists are well known in regard to the issue of enforcing economic, social and cultural rights. While for most orthodox economists, social rights are simple declarations, for the most progressive jurists, social rights, as with civil and political rights, are fully enforceable through judicial and non judicial mechanisms. In the matter of non judicial mechanisms, public policies have a special place. Within this framework, this essay draws attention to the necessity of designing and implementing education policies based on the content of the right to education and the State's constitutional and international state obligations in this regard. This article has been structured into three parts: (i) reflections that demonstrate the wide gap between education policies and educational rights; (ii) a summary of fundamental educational rights and State obligations; and (iii) a presentation of a group of benchmarks that will allow policies to be evaluated in terms of the respect, defence and guarantee of educational rights.

**Key words:** education; education right; education policy.

Tradicionalmente las políticas públicas se diseñan y ejecutan sin tomar como referente las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado en materia de derechos humanos; en consecuencia, los planes de desarrollo definen estrategias y programas sin valorar de manera suficiente su impacto sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Acorde con esta tradición, las políticas educativas no siguen un enfoque de derechos humanos, lo cual redundo en su limitado impacto en la plena efectividad del derecho a la educación y en el incumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y realización progresiva del mismo.

Esta problemática se debe en parte a que entre hacedores de políticas públicas y defensores de derechos humanos no es fácil identificar una preocupación común. Mientras los primeros están más preocupados por la eficiencia sectorial del gasto, la política económica y el déficit fiscal; los segundos se concentran, casi exclusivamente, en denunciar la aguda crisis de derechos humanos, olvidándose, especialmente por parte de los primeros, que cualquier decisión en materia de política económica y fiscal tiene serios impactos en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

En rigor, ni los profesionales de disciplinas como la economía, quienes toman cada vez mayores decisiones en el ámbito de las políticas públicas, tienen formación en derechos humanos, ni los trabajadores en derechos humanos tienen formación en la disciplina económica, lo cual limita sus posibilidades de acción y la viabilidad de sus propuestas desde el punto de vista fiscal y presupuestal.

Esta dificultad, sumada a que comúnmente los economistas no se toman en serio el trabajo en derechos humanos al considerarlo pura retórica y un campo ajeno a la teoría económica y al mismo ejercicio de las políticas públicas; y a que amplios sectores de trabajadores de derechos humanos observan con preocupación la aplicación de herramientas propias del análisis económico a los derechos humanos, ha llevado a que crezca la distancia entre los objetivos de las políticas públicas y las metas en materia de derechos humanos.

Consecuencia directa de este distanciamiento se observa en la forma en que algunos economistas dedicados al diseño y ejecución de políticas públicas conciben los derechos. Para los profesionales de la economía, los derechos no lo son en estricto sentido, sino más aspiraciones de carácter político cuya negación se debe resolver fundamentalmente mediante procesos judiciales y no a través de la implementación de políticas públicas.

De hecho, en la formación básica de los economistas los derechos humanos son un tema invisible, v. gr., el punto de partida del análisis neoclásico es un sujeto con dotaciones iniciales que se equiparan a bienes y servicios. El sujeto neoclásico, más allá de la propiedad sobre las dotaciones iniciales y la libertad de elegir, es un ser desprovisto de derechos. La educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el trabajo, derechos todos protegidos constitucionalmente, son simples mercancías que se pueden comprar al precio de equilibrio en el mercado de bienes y servicios.

Por lo anterior, en el momento en que los economistas diseñan y ejecutan políticas públicas, tienden a desconocer las características inherentes a los derechos humanos, tales como la universalidad, la no discriminación y la gratuidad; y en contraposición, tienden a asignarles a los derechos las características propias de los bienes mercantiles, como, v. gr., acceso en función de la capacidad de pago de los agentes económicos y el principio de exclusión por no pago.

Estas problemáticas, llevadas al ámbito educativo, han determinado que la educación no se reconozca como un derecho y a que su realización dependa de la capacidad de pago de las familias. Concretamente, la tendencia de las políticas educativas hacia una educación que se puede comprar y vender libremente en el mercado, se traduce en la negación del derecho a la educación, en especial de los grupos poblacionales de menores recursos y de los más vulnerables en su interrelación con el mercado.

Como bien señala la profesora Katarina Tomaševski, Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación 1998-2004, el hecho de que los países no asignen una verdadera prioridad a la educación en el manejo del gasto público conduce necesariamente al cobro de derechos de matrícula y otras tarifas en la enseñanza obligatoria, la cual tiene, según se establece en los instrumentos internacionales de derechos humanos, el carácter de gratuita.<sup>1</sup>

Sobre este mismo punto, la Relatora Especial menciona que la dificultad para asegurar la gratuidad de la educación ha provocado un cambio de vocabulario en el que el término derecho a la educación se sustituye por el acceso a la educación, y la obligación de los gobiernos de asegurar enseñanza obligatoria gratuita se ha atenuado colocando la palabra gratuita entre comillas. Puntualmente, señala la Relatora:

El control del vocabulario es un arma, no una cuestión de estilo. La expresión 'acceso a la educación' difumina la diferencia entre una educación gratuita y una educación accesible solo mediante el pago de un derecho de matrícula; esta diferencia es esencial desde la perspectiva de los derechos humanos porque el libre comercio no contempla ninguna salvaguardia para los derechos de los pobres. La expresión preferida por los economistas, a saber, el 'acceso a la educación', reforzada por la idea de una educación no gratuita, o 'gratuita', o el uso del término 'equidad' en lugar de la igualdad, hace recordar las palabras de John Maynard Keynes sobre la poderosa influencia de los economistas aun cuando se equivocan, así como las de Paul Samuelson sobre la irrelevancia de las garantías constitucionales cuando estas entran en conflicto con las recetas de los libros de texto de economía.<sup>2</sup>

En correspondencia con las problemáticas señaladas, y en la perspectiva de aportar en la construcción de una metodología conducente a que el diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas se fundamenten en las obligaciones del Estado colombiano en materia de derechos humanos, este ensayo expone algunos elementos de tipo conceptual acerca de la pertinencia de enfocar la política pública educativa en una perspectiva de derechos humanos, al tiempo que clasifica en el sistema de las 4A el conjunto de obligaciones del Estado que se derivan de los instrumentos internacionales de



<sup>1</sup> Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Tomaševski, Katarina. *Derechos económicos, sociales y culturales*. Informe 2003, presentado de conformidad con la Resolución 2001/29 de la Comisión de Derechos Humanos. Documento E/CN.4/2004/45, 25 de enero del 2004, párrs. 4a y 8. 40.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párr. 10.

derechos humanos, la Constitución Política y algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional.

Finalmente, en sintonía con el marco normativo del derecho a la educación, se presenta una matriz que propone un conjunto de indicadores que, al ser aplicados de manera sistemática, periódica y con los más altos estándares técnicos de validez y confiabilidad estadística, permitirán valorar el estado de realización del derecho a la educación en el país.

## **1. LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS**

Como se adelantó, tradicionalmente la política educativa se diseña y ejecuta como si la educación fuera una mercancía. En lugar de considerar a los niños y las niñas como titulares de derechos, se les asume como consumidores de bienes y servicios y a los más pobres como sujetos de caridad; de la misma manera, a los docentes se les tiende a considerar más como insumos de producción que como agentes activos del proceso de enseñanza. Al tiempo, la relación derecho a la educación y obligación estatal es cada vez más débil; la alternativa que se ofrece con mayor fuerza es la del mercado, al que se presenta como el mecanismo más eficiente para que las personas, “elijan libremente”, de acuerdo con su capacidad de pago, la educación que puedan comprar.

Esta problemática, que se deriva en parte como consecuencia del doble carácter que la Constitución Política confiere a la educación (como derecho humano y como servicio público), impacta de manera negativa en las posibilidades que los grupos poblacionales más pobres tienen para acceder al derecho a la educación. En efecto, en la medida en que el principio de gratuidad de la enseñanza, presente en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, no se haga efectivo, la población más pobre seguirá enfrentando serias restricciones para hacer efectivo el derecho a la educación, que su realización depende fundamentalmente de la capacidad de pago de las familias.<sup>3</sup>

Asociado a estos impactos, la no gratuidad de la educación conduce las políticas públicas educativas al terreno de la cofinanciación,



<sup>3</sup> *Ibid.*, párrs. 10-18.

lo cual, desde el punto de vista de la garantía del derecho a la educación de todos, independiente de la capacidad de pago, desdibuja el carácter de las obligaciones del Estado de educación obligatoria y gratuita. En el mismo sentido, una educación no gratuita profundiza las disparidades en la calidad de la educación a la que acceden los estratos de menores y mayores recursos de la sociedad.

En concreto, en la medida en que hay diferencias notables en las capacidades y realizaciones que se obtienen en la formación educativa que reciben los estratos más bajos y más altos de la sociedad, la educación, en lugar de convertirse en el principal mecanismo de movilidad social y de eliminación de la desigualdad, se convierte en uno de inmovilidad social y reproductor de la desigualdad. A punto con lo anterior, el hecho de que los más pobres no accedan a una educación de calidad que los prepare para el ingreso a la universidad se traduce en una barrera de acceso de estos grupos poblacionales a la educación superior.

Finalmente, un importante impacto de la negación del derecho a la educación por la no garantía de su gratuidad, es la negación de todos los demás derechos asociados a la no realización del derecho a la educación. En rigor, en la medida en que, como bien señala el Comité de DESC en el párrafo 2 de la Observación General N° 11, la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos, la negación del derecho a la educación implica la negación simultánea, y en el tiempo, de otros múltiples derechos, como el trabajo, la alimentación, la salud y la vivienda. Al respecto, vale considerar que la negación del derecho a la educación no se puede reparar en el tiempo; los niños y las niñas que han visto vulnerado su derecho a la educación están más expuestos a la pobreza y a la exclusión social que sus pares que pueden hacer efectiva su realización.

La concepción de la educación como mercancía, si bien no es ajena a la importancia de la misma para el desarrollo social e individual de las personas, no valora sus distintas dimensiones como derecho ni tampoco sus distintos componentes y obligaciones estatales para asegurar su ejercicio. En consecuencia las políticas públicas se reducen a la creación de nuevos cupos escolares, especialmente por la vía de la reorganización del sistema educativo, la gestión en calidad y la eficiencia sectorial.

Escasa preocupación se evidencia frente a problemáticas sensibles del sector educativo como el incremento en la proporción de inversión que los padres de familia tienen que asumir para asegurar el acceso y permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo; la deserción escolar o la discriminación a la que están sujetas las adolescentes gestantes, los niños y niñas desplazados y las personas con discapacidad, entre otros grupos poblacionales.

Si bien estas problemáticas no se resuelven cambiando de discurso, **de la educación como mercancía a la educación como derecho**, lo que resulta claro es que solo si se reconoce la educación como un derecho y se planean y ejecutan las políticas públicas educativas con esta orientación es posible avanzar en la eliminación de las múltiples barreras que enfrentan los niños, niñas y jóvenes para hacer efectiva la realización del derecho a la educación. Solo si se reconoce a la educación como un bien de mérito, entendido este como un bien al que todas las personas tienen derecho por el solo hecho de ser seres humanos, es posible pasar de la mercancía llamada educación al derecho a la educación.

Este aspecto cobra especial relevancia si se toma en cuenta que los últimos cuatro planes de desarrollo tienen una clara orientación hacia el diseño de una política educativa enmarcada en lo que se conoce en la literatura como la economía de la educación. De hecho, como una continuidad en estos planes de desarrollo se puede constatar una clara tendencia en la política educativa: a medida que el país “progresas”, la educación pierde terreno en el ámbito de los derechos sociales, y lo gana en el espacio de los bienes y las mercancías que se negocian libremente en el mercado.

En rigor, los planes de desarrollo, en lugar de fijar sus metas en torno a los múltiples objetivos definidos constitucionalmente para la educación –“la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”–, presentan la tendencia a limitarse a diseñar estrategias educativas que impacten, fundamentalmente, sobre las capacidades laborales de las personas y, por esta vía, que impacten sobre la senda de crecimiento económico.

Esta visión, muy articulada al concepto de capital humano y que deja en un segundo plano la importancia de la educación para potenciar las capacidades humanas más allá de las capacidades productivas, considera que el papel primordial de la educación consiste en elevar la capacidad productiva de las personas en pro de un mayor crecimiento económico. En última instancia, la educación pasa de ser un derecho social a un insumo para elevar la productividad. La esencia de la educación se concentra, especialmente la educación media, en los aprendizajes productivos y la calificación de mano de obra para incrementar el nivel de competitividad del país en un marco de apertura económica y liberalización de los mercados.

Sobre este aspecto, preocupa la tendencia de los planes de desarrollo a reducir la importancia de la realización del derecho a la educación al ámbito de la productividad y los rendimientos económicos, olvidando que la educación es importante en sí misma, en tanto constituye el pilar fundamental del libre desarrollo de la dignidad y de la personalidad humana, como del desarrollo de las capacidades humanas. La educación no puede ser considerada simplemente como un medio para el crecimiento económico.

Un plan de desarrollo educativo que tenga como eje el derecho a la educación y la garantía de todos los derechos humanos en la educación debe empezar por reconocer en la planeación de la educación una política para realizar un derecho social. Planear la realización de un derecho resulta a todas luces distinto y más complejo que la planeación de nueva infraestructura o de una política comercial. Un plan de desarrollo con este enfoque debe garantizar, como mínimo, que los niños y las niñas dispongan de adecuada infraestructura educativa, docentes y programas suficientes, acceso efectivo al sistema educativo, permanencia en el sistema y eliminación de las barreras sociales, económicas, políticas y culturales que puedan limitar la permanencia de los niños y las niñas en el sistema escolar.

Todo esto implica, entre otros aspectos, dar acceso a las familias de menores recursos a programas sociales que mitiguen la posibilidad de verse obligadas a retirar a sus niños y niñas de la escuela o a favorecer el trabajo en detrimento de la educación; implica, además, garantizar una educación de calidad que promueva el desarrollo de las capacidades humanas y que esté acorde con los objetivos de progreso social y personal dispuestos en la Constitución Política.



Los aspectos antes señalados, la concepción de la educación como una mercancía y no como un derecho y el marcado énfasis de la política educativa en los aprendizajes productivos, sumados a una evaluación que juzga la efectividad de la política pública educativa en función de la provisión de bienes y servicios escolares, la cual reduce la garantía del derecho a la educación a la disponibilidad de infraestructura, docentes y cupos escolares, ha puesto en evidencia el distanciamiento entre el diseño y ejecución de la política pública educativa y los resultados en la materialización del derecho a la educación.

En la perspectiva de promover el diseño de políticas educativas con una clara orientación de derechos humanos, se establecen a continuación las obligaciones mínimas que el Estado debe respetar, proteger y promover para una efectiva realización del derecho a la educación y un conjunto de indicadores que permiten tanto valorar el impacto real de la política educativa sobre la materialización del derecho a la educación, como medir en términos objetivos, válidos y confiables estadísticamente, si el desarrollo de la política permite avanzar hacia la plena efectividad del derecho a la educación o si por el contrario se están adoptando medidas con impacto regresivo.

## **2. CONTENIDO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO**

De acuerdo con lo establecido por la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, la efectividad de este derecho supone la realización simultánea de cuatro derechos y el cumplimiento de cuatro conjuntos de obligaciones por parte del Estado: el derecho a la disponibilidad de enseñanza y la obligación de asequibilidad, el derecho de acceso a la enseñanza y la obligación de accesibilidad, el derecho de permanencia en el sistema educativo y la obligación de adaptabilidad, y el derecho a una educación aceptable y la obligación de aceptabilidad.<sup>4</sup>

La asequibilidad (disponibilidad) es considerada por la Relatora Especial como la primera obligación del Estado y consiste en garantizar



<sup>4</sup> Tomaševski, Katarina. *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Gothenburg, Novum Grafiska AB, 2001.

la existencia de escuelas y programas de enseñanza en cantidad suficiente y a disposición de todos los niños y niñas. Garantizar la existencia de escuelas implica, por una parte, la obligación del Estado de invertir en el desarrollo de infraestructura física orientada a la creación de un ambiente escolar en el que los niños y las niñas puedan realizar efectivamente el derecho a la educación y, de otra, asegurar el pago de maestros bien calificados con salarios competitivos.

Concretamente, el ámbito de las obligaciones de asequibilidad comprende la disponibilidad de infraestructura educativa segura, desde el punto de vista arquitectónico y ambiental, la dotación de servicios públicos, la disponibilidad de material de enseñanza, la disponibilidad de docentes y la garantía del número de cupos escolares equivalente al número de niños y niñas en edad escolar.

La obligación de accesibilidad establece que el Estado debe garantizar que las instituciones y los programas de enseñanza disponibles sean accesibles a todos los niños y niñas sin ningún tipo de discriminación. Al respecto, el Comité de DESC establece que la accesibilidad consta de tres dimensiones: (1) la no discriminación: la educación debe ser accesible a todas las personas, especialmente a los grupos más vulnerables; (2) accesibilidad material: la educación debe ser asequible materialmente, motivo por el cual la localización geográfica de las instituciones educativas debe ser razonable; y (3) la accesibilidad económica: la educación ha de estar al alcance de todas las personas, lo cual implica la garantía de su gratuidad.

En cuanto a la obligación de adaptabilidad, el Estado tiene la obligación de garantizar que la educación se adapte a las necesidades de los niños y niñas, de la sociedad y de la comunidad y no a la inversa. En desarrollo de esta obligación, se deben implementar acciones tendientes a asegurar la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo, la eliminación de toda forma de discriminación que amenace su adaptación y de toda clase de obstáculos, v. gr., barreras físicas o falta de los apoyos especializados que puedan limitar la permanencia de la población con discapacidad, o la ausencia de educación bilingüe para los grupos étnicos con tradiciones lingüísticas propias.

Finalmente, la obligación de aceptabilidad dispone que el Estado deba establecer unas normas mínimas que regulen la calidad de

los programas de estudio y los métodos pedagógicos, y asegurar el pleno respeto y ejercicio de todos los derechos humanos en el ámbito de la escuela. A punto, el Estado tiene la obligación de garantizar que todas las escuelas se ajusten a los criterios mínimos de enseñanza y a que la educación sea aceptable para los padres y para los niños y niñas. Así mismo, debe asegurar que las políticas educativas sean plenamente coherentes y estén claramente orientadas hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y de su dignidad, y a fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En desarrollo de cada uno de los componentes del derecho a la educación y sus correlativas obligaciones, el siguiente cuadro presenta una síntesis de las principales obligaciones del Estado derivadas de la Constitución Política y los instrumentos internacionales de derechos humanos, clasificadas según el sistema de las 4A propuesto por la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación.<sup>5</sup> En algunas obligaciones se cita, además, la referencia a algunas sentencias de la Corte Constitucional relativas al derecho a la educación preescolar, básica y media.

### **Obligaciones del Estado clasificadas en el sistema de las 4A<sup>6</sup>**

<b>Componentes del derecho</b>	<b>Obligaciones del Estado</b>	<b>Contenido de las obligaciones</b>
Disponibilidad	Asequibilidad	1. Asegurar la disponibilidad de escuelas de enseñanza básica a disposición de todos los niños y niñas en todo el territorio nacional (PIDESC, art. 13; OG13PIDESC, párr. 6; OG11PIDESC, párr. 7; ORENUDE-IP, párr. 52; CPC, art. 67).

Continúa...



<sup>5</sup> Los cuadros propuestos en la sección final de este documento constituyen una síntesis de las obligaciones y los indicadores presentados en la investigación de la Defensoría del Pueblo titulada *Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Educativa a la Luz del Derecho a la Educación*, elaborada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá, Colombia, 2004.

<sup>6</sup> Abreviaturas empleadas en el cuadro de obligaciones: CDESC (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), CPC (Constitución Política de Colombia), C.C. (Corte Constitucional), CDN (Convención sobre los Derechos del Niño), CEDAW (Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), CEDR (Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial), CURDEE (Convención de la Unesco Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza), OIT-169 (Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes), OIT-182 (Convenio de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999, N° 182), DUDH (Declaración Universal de Derechos Humanos,

Componentes del derecho	Obligaciones del Estado	Contenido de las obligaciones
		<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Asegurar el número de cupos equivalentes al número de niños y niñas en edad de enseñanza básica (ORENUDE-IP, párr. 52).</li> <li>3. Asegurar adecuadas condiciones de infraestructura física de las instituciones educativas y los centros de enseñanza (OG13PIDESC, párr. 6).</li> <li>4. Asegurar la disponibilidad de docentes (OG13PIDESC, párr. 6).</li> </ol>
Acceso	Accesibilidad	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proporcionar educación básica, pública, obligatoria y gratuita para todos los niños y niñas (CPC, art. 67; DUDH, art. 26; CDN, art. 28; PIDESC, art. 13; PSS, art. 13).</li> <li>2. Velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna (OG13PIDESC, párrs. 6 y 57; CPC, art. 67).</li> <li>3. Asegurar accesibilidad económica a la enseñanza básica mediante la aplicación inmediata de su gratuidad (PIDESC, art. 13; OG13PIDESC, párr. 6).</li> <li>4. Asegurar la accesibilidad material a la enseñanza básica, en especial el acceso geográfico (OG13PIDESC, párr. 6).</li> <li>5. Implantar un sistema adecuado de becas para las poblaciones más vulnerables (PIDESC, art.13; OG13PIDESC, párr. 53).</li> <li>6. Erradicar el analfabetismo (CPC, art. 68).</li> </ol>

Continúa...

OG5PIDESC (Observación General N° 5 del Comité de DESC al PIDESC), OG11PIDESC (Observación General N° 11 del Comité de DESC al PIDESC), OG13PIDESC (Observación General N° 13 del Comité de DESC al PIDESC), ORENUDE-IF (Observaciones de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación - Informe final), ORENUDE-IP (Observaciones de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación - Informe preliminar), PIDCP (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales), PSS (Protocolo de San Salvador).

Componentes del derecho	Obligaciones del Estado	Contenido de las obligaciones
Aceptable	Aceptabilidad	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer y garantizar que se cumplan normas mínimas de enseñanza en las escuelas públicas y privadas (PIDESC, art. 13; OG13PIDESC, párr. 62).</li> <li>2. Ejercer la inspección y vigilancia del sistema educativo en todo el territorio nacional y en todos los niveles educativos con el fin de velar por su calidad y establecer si la educación se orienta a los objetivos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la Constitución Política (PIDESC, art. 13; OG13PIDESC, párrs. 6, 52, 49 y 57; CPC, art. 67).</li> <li>3. Velar por que el principio de libertad no genere desigualdades en la calidad de la educación que reciben los grupos poblacionales más vulnerables (OG13PIDESC, párrs. 30 y 35).</li> <li>4. Mejorar de manera continua la capacidad intelectual del cuerpo docente (OG13PIDESC, párr. 50; CPC, art. 68; C.C., Sentencia T-337/95).</li> <li>5. Respetar la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos (OG13PIDESC, párr. 38; PIDCP, art. 18; DUDH, art. 26; CPC, art. 68; C.C., Sentencia T-1032/00).</li> </ol>
Permanencia	Adaptabilidad	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asegurar la permanencia de los niños y niñas en la educación pública, básica, obligatoria y gratuita, y adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar (CPC, art. 67; CEDAW, art. 10; CDN, art. 28).</li> <li>2. Asegurar que los centros educativos públicos y privados impartan la enseñanza que mejor se adapte a los niños y niñas (ORENUDE-IP, párr. 70).</li> <li>3. Velar por la prestación eficiente y continua del servicio público educativo (CPC, art. 365; C.C., sentencias T-516/96, T-571/99).</li> </ol>

Continúa...

Componentes del derecho	Obligaciones del Estado	Contenido de las obligaciones
		4. Prohibir y eliminar toda forma de discriminación que atente contra la permanencia de los niños y las niñas en el sistema escolar; asegurar que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana, la igualdad de trato y el libre desarrollo de la personalidad, y garantizar el debido proceso en la imposición de sanciones (CDN, arts. 2º, 28 y 29; CEDAW, art. 10; CIETFDRCR, arts. 5º y 7º; PIDESC, art. 1º; OG13PIDESC, párr. 41; CDN CPC, art.13; C.C., sentencias SU-641/98 y T-1032/00).

### **3. INDICADORES PARA EL MONITOREO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN**

El diseño de indicadores para el seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz de los componentes del derecho a la educación presenta dos fases: 1) se identifican las variables relevantes que serán medidas para establecer si el Estado cumple o no con sus obligaciones en materia de realización del derecho a la educación; 2) se identifican los instrumentos de medición apropiados para determinar si el Estado ha cumplido con sus obligaciones, el nivel de oportunidad, eficiencia y eficacia con el que ha actuado y se determina el nivel de progresividad en materia de realización de derechos o, por el contrario, el nivel de retroceso.

En esta segunda fase, el reto consiste en construir indicadores sintéticos que permitan explicar, con un mínimo de variables, las problemáticas que más limitan la realización de cada componente del derecho para cada grupo poblacional y que faciliten la valoración de las posibles interrelaciones existentes entre los distintos componentes. Un reto adicional de estos indicadores es tratar de dar cuenta de dos de los principios fundamentales de una evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos: la no discriminación y la no regresividad.

La primera, entendida como el ejercicio de los derechos por parte de todos los seres humanos en igualdad de oportunidades sin distinciones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o

de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.<sup>7</sup>

Al respecto es importante mencionar que, si bien la discriminación en cualquiera de sus formas solo es posible de captar si se investigan sus causas más profundas y las formas en que se materializa, es importante que los indicadores de derechos humanos incorporen un elemento de diferenciación según grupos poblacionales y territorios, con el fin de realizar una primera aproximación al impacto diferencial de las políticas públicas educativas en los distintos grupos poblacionales y en la perspectiva de identificar cuáles de estos grupos y territorios se encuentran excluidos. Posiblemente, a causa de políticas que, aunque no son abiertamente discriminatorias, producen impactos que pueden inducir a perpetuar las formas de discriminación existentes.

Sobre el particular, la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación señala lo siguiente:

El primer paso para eliminar la discriminación es hacerla visible. Mantener un problema invisible facilita la inactividad y perpetúa así la exclusión. Quienes tienen menos acceso a la educación suelen dejar ese legado a la generación siguiente. Si se deja la responsabilidad de financiar la educación a las familias y a las comunidades locales, se ampliará la disparidad entre ricos y pobres. Para romper ese círculo vicioso, los gobiernos, a título individual y colectivo, tienen que dar prioridad a los fondos destinados a la educación e igualarlos, a escalas local y mundial.<sup>8</sup>

En cuanto al segundo principio, la no regresividad, el Comité de DESC establece la obligación del Estado de asegurar que las medidas adoptadas no vayan en contravía de la naturaleza del derecho y con el cumplimiento de las obligaciones mínimas de garantizar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos humanos.



<sup>7</sup> PIDESC, art. 2º, num. 2º.

<sup>8</sup> Además, la Relatora enumera 32 categorías de niños y niñas especialmente susceptibles de ser excluidos de la educación. "Se trata de las siguientes categorías en orden alfabético: empleados en el hogar; huérfanos; mendigos; niñas; niñas embarazadas; niñas madres; niñas prostitutas; niños abandonados; niños afectados por la guerra; niños apátridas; niños casados; niños de la calle; niños delincuentes; niños desplazados; niños discapacitados; niños drogadictos; niños enfermos mentales; niños explotados sexualmente; niños indígenas; niños infectados por el VIH; niños migrantes; niños nacidos fuera del matrimonio; niños nómadas; niños pertenecientes a minorías; niños presos; niños que solicitan asilo; niños que trabajan; niños refugiados; niños sin documentos de identidad; niños sin hogar; niños trabajadores; y niños víctimas de trata". Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la Resolución 2002/23 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2003/9, 16 de enero del 2003, párrs. 22-24.

En rigor, los Estados parte del PIDESC se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.<sup>9</sup>

Para efectos de considerar este principio en los indicadores de derechos humanos, el PNUD ha establecido dos mecanismos: 1) seguir la evolución de los cambios esperados en insumos como el gasto en educación o la relación alumnos-profesor. También se puede considerar en términos de cambios en infraestructura educativa, creación de cupos escolares, contratación de docentes, formación de docentes, entre otros; 2) seguir la evolución de los cambios operados en resultados como la disminución de las tasas de analfabetismo. Esta evolución puede ser medida, además, a través del aumento de la tasa de acceso, la disminución de las tasas de deserción escolar, el aumento de las competencias básicas de los niños y niñas, entre otros.<sup>10</sup>

En general, los progresos se pueden analizar por cambios en los insumos para la realización del derecho y por cambios en los resultados, es decir, cambios en el nivel de realización del derecho de los distintos sujetos y grupos poblacionales.

Finalmente, el PNUD sugiere tres perspectivas de análisis para evaluar el progreso: la perspectiva media (progreso general registrado en el país), la perspectiva del desamparo (progresos realizados por los grupos más desamparados) y la perspectiva de la desigualdad (progresos registrados en la reducción de las desigualdades),<sup>11</sup> y recomienda determinar puntos de referencia como un instrumento útil para acordar el ritmo de progreso adecuado.<sup>12</sup>

Hechas estas precisiones, se presenta a continuación un cuadro en el que se clasifican los principales indicadores propuestos para el



<sup>9</sup> PIDESC, art. 2º, num. 1º.

<sup>10</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. "Uso de indicadores para exigir responsabilidad en materia de derechos humanos". En: *Informe de Desarrollo Humano 2000*. Bogotá, D. C.: Tercer Mundo Editores, 2000, p. 98.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 108.

<sup>12</sup> El PNUD ilustra la fijación de metas con el siguiente ejemplo: el Estado debe, en lugar de fijar como objetivo "poner fin al analfabetismo femenino lo antes posible", plantear "reducir el analfabetismo femenino del 30% al 15% para el año 2010", *ibid.*, p. 99.



monitoreo de la política educativa desde la perspectiva del derecho a la educación en el sistema de las 4A.

### **Indicadores para el seguimiento al estado de realización del derecho a la educación**

<b>Componentes del derecho</b>	<b>Obligaciones del Estado</b>	<b>Contenido de las obligaciones</b>	<b>Indicadores</b>
Disponibilidad	Asequibilidad	1. Asegurar la disponibilidad de escuelas de enseñanza básica para todos los niños y niñas en todo el territorio nacional (PIDESC, art. 13; OG13PIDESC, párr. 6; OG11PIDESC, párr. 7; ORENUDE-IP, párr. 52; CPC, art. 67).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total de municipios sin establecimientos educativos por sector y zona.</li> <li>• % del PIB invertido en educación, total y por niveles educativos.</li> </ul>
		2. Asegurar el número de cupos equivalentes al número de niños y niñas en edad de enseñanza básica (ORENUDE-IP, párr. 52).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demanda total de cupos escolares al sector oficial por nivel y zona.</li> <li>• Oferta oficial de cupos escolares por nivel y zona.</li> </ul>
		3. Asegurar adecuadas condiciones de infraestructura física de las instituciones educativas y los centros de enseñanza (OG13PIDESC, párr. 6).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total de establecimientos educativos que disponen de los servicios públicos domiciliarios completos: agua potable, acueducto, alcantarillado, recolección de basuras, energía y teléfono (incompletos).</li> </ul>

Continúa...

Componentes del derecho	Obligaciones del Estado	Contenido de las obligaciones	Indicadores
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total de establecimientos educativos ubicados en zonas del alto riesgo ambiental por sector y zona (derrumbe, deslizamientos de tierra, inundación, presencia de agentes contaminantes y basuras).</li> <li>• Total de establecimientos educativos con infraestructura que amenaza ruina (paredes y techos en riesgo de desplomarse).</li> </ul>
		4. Asegurar la disponibilidad de docentes (OG13PIDESC, párr. 6).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total de municipios que no disponen de docentes oficiales por zona.</li> <li>• Déficit de docentes en establecimientos oficiales por zona.</li> </ul>
Acceso	Accesibilidad	1. Proporcionar educación básica, pública, obligatoria y gratuita para todos los niños y niñas (CPC, art. 67; DUDH, art. 26; CDN, art. 28; PIDESC, art. 13; PSS, art. 13).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasas de cobertura bruta y neta por sector, nivel educativo y zona.</li> </ul>

Continúa...

Componentes del derecho	Obligaciones del Estado	Contenido de las obligaciones	Indicadores
		<p>2. Velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna (OG13PIDESC, párrs. 6 y 57; CPC, art. 67).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasas de cobertura bruta y neta desagregada por motivos de discriminación prohibidos: sexo, etnia, condición de discapacidad y talentos excepcionales, situación de desplazamiento, minorías sexuales y religiosas.</li> <li>• Tasa de acceso por sector y zona y por motivos de discriminación prohibidos.</li> </ul>
		<p>3. Asegurar accesibilidad económica a la enseñanza básica mediante la aplicación inmediata de su gratuidad (PIDESC, art. 13; OG13PIDESC, párr. 6).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor de la canasta educativa en el sector oficial financiada por los padres (derechos académicos, derechos de matrícula, pensiones, uniformes, útiles escolares, transporte escolar).</li> <li>• Inversión anual del Estado por nivel educativo, por estudiante y por zona.</li> </ul>
		<p>4. Asegurar la accesibilidad material a la enseñanza básica, en especial el acceso geográfico (OG13PIDESC, párr. 6).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total de establecimientos educativos rurales ubicados en zonas de difícil acceso geográfico.</li> </ul>

Continúa...

Componentes del derecho	Obligaciones del Estado	Contenido de las obligaciones	Indicadores
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de la población estudiantil rural que tiene que recorrer cinco o más kilómetros caminando para acceder al establecimiento educativo.</li> </ul>
		5. Implantar un sistema adecuado de becas para las poblaciones más vulnerables (PIDESC, art. 13; OG13PIDESC, párr. 53).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total de municipios que disponen de un esquema de becas para asegurar el acceso de la población más pobre y vulnerable al sistema educativo.</li> <li>• % de estudiantes pertenecientes al nivel I del Sisbén que disponen de becas de estudios.</li> </ul>
		6. Erradicar el analfabetismo (CPC, art. 68).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de analfabetismo desagregada por motivos de discriminación prohibidos.</li> </ul>
Aceptable	Aceptabilidad	1. Establecer y garantizar que se cumplan normas mínimas de enseñanza en las escuelas públicas y privadas (PIDESC, art. 13; OG13PIDESC, párr. 62).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad de lineamientos curriculares por área.</li> </ul>

Continúa...

Componentes del derecho	Obligaciones del Estado	Contenido de las obligaciones	Indicadores
		<p>2. Ejercer la inspección y vigilancia del sistema educativo en todo el territorio nacional y en todos los niveles educativos, con el fin de velar por su calidad y establecer si la educación se orienta a los objetivos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la Constitución Política (PIDESC, art. 13; OG13PIDESC, párrs. 6, 49, 52 y 57; CPC, art. 67).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de promoción escolar por sector, zona y nivel educativo.</li> <li>• Resultados de pruebas de competencias básicas por área, sector, zona y nivel educativo.</li> <li>• Resultados de pruebas del ICFES por sector, zona y motivos de discriminación prohibidos.</li> <li>• Disponibilidad de un sistema de información para monitorear y hacer seguimiento al estado de realización del derecho a la educación.</li> </ul>
		<p>3. Velar por que el principio de libertad no genere desigualdades en la calidad de la educación que reciben los grupos poblacionales más vulnerables (OG13PIDESC, párrs. 30 y 35).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados de pruebas del ICFES por decil de ingresos.</li> <li>• Estudiantes admitidos a las universidades públicas por nivel de ingresos.</li> </ul>
		<p>4. Mejorar de manera continua la capacidad intelectual del cuerpo docente (OG13PIDESC, párr. 50; CPC, art. 68; C.C., Sentencia T-337/95).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad de programas de formación y actualización docente.</li> </ul>

Continúa...

Componentes del derecho	Obligaciones del Estado	Contenido de las obligaciones	Indicadores
		<p>5. Respetar la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos. (OG13PIDESC, párr. 38; PIDCP, art. 18; DUDH, art. 26; CPC, art. 68; C.C., Sentencia T-1032/00).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quejas tramitadas por docentes ante las secretarías de educación, por considerar que se ha vulnerado su libertad académica.</li> <li>• Quejas tramitadas por los estudiantes ante las directivas de los establecimientos educativos, por considerar que se ha vulnerado su libertad académica.</li> </ul>
Permanencia	Adaptabilidad	<p>1. Asegurar la permanencia de los niños y niñas en la educación pública, básica, obligatoria y gratuita; adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar (CPC, art. 67; CEDAW, art. 10; CDN, art. 28).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de asistencia escolar por sector, zona, nivel educativo y motivos de discriminación prohibidos.</li> <li>• Tasa de retención escolar por sector, zona, nivel educativo y motivos de discriminación prohibidos.</li> <li>• Tasa de deserción escolar por sector, zona, nivel educativo y motivos de discriminación prohibidos.</li> </ul>
		<p>2. Asegurar que los centros educativos públicos y privados impartan la enseñanza que mejor se adapte a los niños y niñas (ORENUDE-IP, párr. 70).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad de programas para adaptar el sistema educativo a las necesidades de los grupos poblacionales más vulnerables; en especial personas con</li> </ul>

Continúa...

Componentes del derecho	Obligaciones del Estado	Contenido de las obligaciones	Indicadores
			<p>discapacidad, privadas de libertad, niños y niñas trabajadores, población desplazada, madres jóvenes y adolescentes embarazadas.</p>
		<p>3. Velar por la prestación eficiente y continua del servicio público educativo (CPC, art. 365; C.C., sentencias T-516/96 y T-571/99).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Días de suspensión de clases al año por sector y zona según motivos: problemas asociados a los docentes, a la infraestructura, a la prestación de servicios públicos, al conflicto armado interno.</li> </ul>
		<p>4. Prohibir y eliminar toda forma de discriminación que atente contra la permanencia de los niños y las niñas en el sistema escolar; asegurar que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana, la igualdad de trato y el libre desarrollo de la personalidad, y asegurar el debido proceso en la imposición de sanciones (CDN, arts. 2º, 28 y 29; CEDAW, art. 10; CIETFDRCR, arts. 5º y 7º; PIDESC, art. 1º; OG13PIDESC, párr. 41; CDN CPC, art. 13; C.C., sentencias SU-641/98, T-1032/00).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad de programas educativos dirigidos a los establecimientos educativos, orientados a promover el respeto, protección y garantía de los derechos humanos en el sistema educativo.</li> </ul>

**BIBLIOGRAFÍA**

- Comité de derechos económicos, sociales y culturales. *Observación General N° 11 al PIDESC*, relativa a los planes de acción para la enseñanza primaria.
- , *Observación General N° 13 al PIDESC*, relativa al derecho a la educación.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales. Pérez Murcia, Luis Eduardo. *Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Educativa a la Luz del Derecho a la Educación*. Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2004.
- Relatoría especial de las Naciones Unidas para el derecho a la educación. *Derechos económicos, sociales y culturales*. Informe preliminar de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos, 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49.
- , *Derechos económicos, sociales y culturales*. Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos, 25 de enero del 2004. E/CN.4/2004/45.
- Tomaševski, Katarina. *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*, Gothenburg, Novum Grafiska AB, 2001.