



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Las políticas públicas educativas y su incidencia en los derechos de los niños. Análisis de los planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá, DC. Colombia, posteriores a la promulgación de la Constitución de 1991

Javier Alonso Castaño Posada

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS
Y SU INCIDENCIA EN LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS.
ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ DC
COLOMBIA,
POSTERIORES A LA PROMULGACIÓN
DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

JAVIER ALONSO CASTAÑO POSADA

2016



UNIVERSIDAD DE BARCELONA
FACULTAD DE PEDAGOGÍA

PROGRAMA DE DOCTORADO EN EDUCACIÓN Y SOCIEDAD
NOVIEMBRE 2016

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS
Y SU INCIDENCIA EN LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS.
ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ DC
COLOMBIA,
POSTERIORES A LA PROMULGACIÓN
DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Trabajo presentado por Javier Alonso Castaño Posada para la obtención del grado de doctor,
bajo la dirección del Dr. Ángel C. Moreu.

Barcelona, noviembre del año 2016

AGRADECIMIENTOS

Gracias a mis padres, hermanas, hermanos y demás familiares por la cercanía y el apoyo en estos años de estudio; gracias a mi sobrino Santiago Castaño y a Carla Bellota, por facilitarme todos los documentos desde la Biblioteca de las Naciones Unidas en Ginebra y a Carmen Elsa de Sandoval por los documentos desde Bogotá; gracias a Consuelo Zambrano, Soledad Torres, Piedad Vélez y Jordi Latorre, por todo el aporte en la revisión correspondiente en los diversos momentos de la redacción del trabajo; gracias a la Comunidad Salesiana de Colombia y de España, por facilitarme la estadía y todas las posibilidades para la realización de los estudios; gracias al doctor Ángel C. Moreu, por el interés y la paciencia en el acompañamiento a lo largo del desarrollo de la tesis; gracias a los miles de padres de familia y a los niños y jóvenes con quienes compartiendo mi experiencia pedagógica, en los años de 2009-2014, en la ciudad de Bogotá, defendieron con valentía el derecho a la educación, evento que se constituyó en factor motivante para la realización de esta tesis doctoral.

Javier Alonso Castaño Posada

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	25
PRIMERA PARTE: DELIMITACIÓN TEMÁTICA Y METODOLÓGICA	31
CAPÍTULO 1: PRIMERA APROXIMACIÓN	33
1.1. Un nuevo orden de cambios y procesos de reforma de mentalidad.	35
1.1.1. Superar la etiqueta de mentalidad posmoderna.....	37
1.1.2. La dignidad humana.....	39
1.2. El tema de los Derechos del niño.....	41
1.3. Tratados internacionales	45
1.4. Políticas públicas y política educativa	49
1.5. Análisis de políticas públicas.....	52
1.6. A modo de conclusión	56
CAPÍTULO 2: ÁMBITO ESPACIO-TEMPORAL Y RELEVANCIA SOCIAL DEL ESTUDIO	59
2.1. Ámbito geográfico y temporal: Colombia y la <i>Constitución</i> de 1991	61
2.2. Planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá 1991-2015.....	62
2.3. Toma de consciencia de la importancia del derecho de los niños en Colombia	65
2.4. <i>Declaración de Ginebra</i> , fuente inspiradora de los derechos del niño a nivel del derecho internacional.....	67
2.5. Políticas públicas de largo plazo	68
CAPÍTULO 3: HIPÓTESIS Y OBJETIVOS	71
3.1. Hipótesis del trabajo.	73
3.2. Objetivos generales y específicos	76
CAPÍTULO 4: PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN	79
4.1. Complejidad epistemológica de los Derechos Humanos	81
4.2.1. Obligatoriedad de los Estados en la intersección tratados internacionales-políticas	86

4.2.2. El modelo <i>Advocacy Coalitions</i> (AC).....	88
4.2.3. A modo de conclusión de la metodología.....	93

CAPÍTULO 5: ORGANIZACIÓN DE LAS FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO 97

5.1. Fuentes bibliográficas y documentales	99
5.2. Organización de las fuentes bibliográficas y documentales	100
5.3. Estructura del trabajo	102

SEGUNDA PARTE: MARCO TEÓRICO..... 107

CAPÍTULO 6: DE LA DECLARACIÓN DE 1924 A LA CONVENCIÓN RELATIVA A LA LUCHA CONTRA LAS DISCRIMINACIONES EN EL CAMPO DE LA ENSEÑANZA DE 1960..... 109

6.1. Tratados internacionales: La clave de interpretación de los Derechos Humanos	111
6.2. Declaración de los Derechos del niño de 1959. Un hito en la historia del niño	114
6.2.1. Antecedentes de las Declaraciones de 1924 y 1959.....	115
6.2.2. Los Derechos del niño y el texto de la Declaración de Ginebra de 1924.....	120
6.2.3. El trabajo en la Sociedad de Naciones.....	124
6.2.4. Un paso trascendental: de la Sociedad de Naciones a las Naciones Unidas y la nueva Declaración de los Derechos del niño de 1959.	127
6.2.5. Últimos trámites de la declaración de los derechos de los niños, en la Comisión de asuntos económicos y sociales de la Organización de Naciones Unidas.....	131
6.2.6. El Proyecto en la Comisión de los derechos del hombre. Un paso definitivo.	138
6.2.7. Declaración de los Derechos del niño (1959) y el derecho a la educación.....	140
6.3. Declaración Universal de los derechos del hombre 1948. Referente fundamental en el derecho internacional.....	144
6.3.1. Historias distintas de las declaraciones del niño y del hombre	144
6.3.2. El Artículo 26 de la Declaración Universal; un punto de llegada del derecho a la educación del niño y un punto de partida al derecho a la educación para todos.....	151
6.4. Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, del 4 de noviembre de 1950.....	160
6.5. Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza (1960). 164	
6.5.1. Principio de la no-discriminación: lucha contra toda alienación.	164
6.5.2. Casos constitutivos de no-discriminación.....	167
6.5.3. A fin de eliminar o prevenir cualquier discriminación.	170
6.5.4. Compromiso de los estados en asegurar la “igualdad de oportunidades y de trato.”	173

6.5.4.1. Enseñanza obligatoria y gratuita.....	173
6.5.4.2. Enseñanza obligatoria, gratuita y de calidad.....	175
6.5.4.3. Enseñanza obligatoria, gratuita, de calidad, con métodos adecuados a las personas.....	177
6.5.4.4. Principio de no discriminación y formación del docente.....	178
6.5.4.5. Igualdad de oportunidades, no tiene que ver nada con el concepto de uniformidad.....	178
6.5.4.6. Principio de no-discriminación y derechos de los padres	181
6.5.5. A modo de conclusión del Convenio relativo a la lucha contra toda discriminación en el campo de la enseñanza: Tender al pleno desenvolvimiento de la personalidad.....	183

CAPÍTULO 7: PACTOS INTERNACIONALES, OTRAS DECLARACIONES, CONVENIOS Y CONFERENCIAS 187

7.1. Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales. 1966	190
7.1.1. Carta Internacional de los Derechos Humanos. Un Proyecto.	190
7.1.2. Los Pactos Internacionales y la obligatoriedad de los Estados	191
7.1.3. Pactos Internacionales y derecho a la educación	194
7.2. Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre de 1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.....	200
7.2.1. Un concepto integral de derecho-deber humano.....	200
7.2.2. Planteamientos de obligatoriedad al hablar de deberes.....	208
7.2.3. Convención Americana de 1969. Hecho histórico de continuidad interpretativa con el principio de progresividad.....	210
7.2.4. Principio <i>pro-homine</i> y políticas públicas.....	214
7.3. Convención de los Derechos del niño 1989.....	216
7.3.1. Derechos de los niños y nuevos contextos.....	216
7.3.2. Aportes que resalta la Convención.....	221
7.3.2.1. Se entiende por niño, todo ser humano menor de dieciocho años	221
7.3.2.2. Una red interrelacional de principios.	223
7.3.2.2.1. Interrelación del principio de no-discriminación	223
7.3.2.2.2. Interrelación del principio del interés superior del Niño.....	224
7.3.2.2.3. Interrelación del principio de la supervivencia y desarrollo del niño.	228
7.3.2.2.4. Interrelación del principio de participación.	230
7.3.2.2.5. Principio de no injerencia del Estado y libertad de los padres.....	231
7.4. Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Teherán (1968) y Viena (1993). Todos los Derechos Humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. ..	235

7.5. Política de universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad. Declaración de Jomtien 1990.	243
7.6. Política a una Educación inclusiva de Calidad. Foro Mundial de Dakar (2000).	253
7.7. Política a una Educación para la paz. Foro mundial en Santiago de Compostela (2110).	258

CAPITULO 8: COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES Y COMITÉ DEL NIÑO 267

8.1. Aspectos introductorios.	269
8.1.1. Comité de derechos económicos, sociales y culturales. 21° período de sesiones de 1999. <i>Observación General 13°</i> . Momento de aclaración y exigencia.	270
8.1.2. Cuatro características interrelacionadas y fundamentales del derecho a recibir educación y el interés superior del niño como principio rector.	274
8.1.3. “Todos tienen derecho a la educación y una educación de calidad”, en sus formas y niveles.	277
8.1.4. Sistema escolar y Derechos Humanos.	282
8.1.4.1. Sistema escolar, donde el interés superior del niño está en el centro.	282
8.1.4.2. Sistema escolar, una red de derechos.	283
8.1.5. Libertad académica y autonomía de las instituciones. El derecho a la educación, sólo se puede disfrutar, si va acompañado de libertad.	288
8.1.6. Las obligaciones y violaciones de los Estados, según el Comité en las Observaciones Generales, Artículo 13 del Pacto.	293
8.2. Comité de los Derechos del niño. Informes periódicos cuarto y quinto de Colombia.	302
8.2.1. Informes periódicos, una mirada para aprender desde la experiencia.	302

CAPÍTULO 9: POLÍTICAS PÚBLICAS. SU FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN 311

9.1. Políticas Públicas y conferencias mundiales de la Organización de Naciones Unidas.	313
9.2. Concepto de evaluación y de análisis de políticas públicas.	315
9.3. Clases de políticas públicas y política pública de ordenación.	316
9.4. Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas de ordenación.	320
9.4.1. Formulación de políticas públicas de ordenación.	320
9.4.1.1. Formulación de planes participativos y solidarios.	325
9.4.1.2. Formulación de planes con control ciudadano.	328
9.4.2. Implementación y desarrollo de políticas públicas de ordenación.	330
9.4.2.1. Implementación y desarrollo como problema político.	330
9.4.2.2. Modelos de implementación y desarrollo de políticas.	333

9.4.3. Evaluación e importancia social y eficacia humana en las políticas públicas.....	336
9.4.3.1. Evaluación y/o análisis de políticas públicas.	336
9.4.3.2. Variedad de modelos y tipos de evaluación.	338
9.4.3.3. Evaluación de políticas públicas y contienda política.....	339
9.5. A modo de conclusión: Objeto, objetivos y etapas de análisis de políticas públicas.....	343
TERCERA PARTE: ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS PLANES DE DESARROLLO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ DC (1991-2015)	345
CAPÍTULO 10: CONSTITUCIONALISMO COLOMBIANO.....	347
10.1. Antecedentes de nuestra historia constitucional	349
10.1.1. Una constitución centenaria.	350
10.1.2. El porqué de la decisión de cambiar el orden constitucional vigente.	352
10.1.3. La Constitución de 1991, verdadera hazaña democrática.....	354
10.1.4. La educación formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos	356
10.1.5. Plan Nacional Decenal de Educación como pacto social por el derecho a la educación.	358
10.2. La clave interpretativa de los derechos en Colombia.....	362
10.3. Factores en el análisis de las políticas públicas que inciden en la efectividad del derecho a la educación en la ciudad de Bogotá, DC 1991-2015.....	365
CAPÍTULO 11: FASE DE FORMULACIÓN	383
11.1. Fase de Formulación de las políticas públicas en los planes de desarrollo en la ciudad de Bogotá	385
11.1.1. Políticas de adaptación.....	388
11.1.1.1. Plan de desarrollo Prioridad social, 1991-1992. Doctor Martín Caicedo.	388
11.1.1.2. Plan de desarrollo: Desarrollo social y humano, 1993-1995. Doctor Jaime Castro.....	392
11.1.2. Políticas de concretización.....	401
11.1.2.1. Plan de desarrollo: Formar ciudad. Eje cultura ciudadana, 1995-1998. Doctor Antanas Mockus Sivisckas.....	402
11.1.2.2. Plan de desarrollo: Bogotá vivir todos del mismo lado, 2001-2004. Doctor Antanas Mockus Sivisckas.....	408
11.1.2.3. Plan de desarrollo: Por la ciudad que queremos, 1998-2001, Doctor Enrique Peñalosa Londoño.	419
11.1.3. Políticas entre sindicalismo y populismo.....	432
11.1.3.1. Plan de desarrollo: Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión, 2004-2007. Doctor Lucho Garzón.....	435

11.1.3.2. Plan de desarrollo: Bogotá positiva, por el derecho a la ciudad y al mejor vivir, 2008-2012. Doctor Samuel Moreno Rojas.....	449
11.1.3.3. Plan de desarrollo: Bogotá humana. Potenciar lo público, 2012-2015. Doctor Gustavo Petro Urrego.....	460
11.1.4. A modo de síntesis: Paradigmas que reflejan cada una de los grupos en la formulación del plan de desarrollo.....	483
CAPÍTULO 12: FASE DE IMPLEMENTACIÓN.....	489
12.1. Fase de implementación de las políticas públicas educativas de los planes de desarrollo: de los discursos a los hechos.....	491
12.1.1. Modelo de toma de decisión desde el modelo de la movilización y demanda, 1991-2004. .	494
12.1.2. Modelo de toma de decisión desde los modelos de oferta política y de la acción corporativista silenciosa, 2004-2015	501
12.2. A modo de síntesis de la implementación como fase de una política durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco de intenciones.....	510
CAPITULO 13: FASE DE EVALUACIÓN	515
13.1. Evaluación desde el aprendizaje político y efectos.....	517
13.2. Evaluación desde indicadores de partida.....	521
13.2.1. Primer grupo (1991-1995): Política de adaptación.....	521
13.2.2. Segundo grupo (1994-2004): Política de proyección.....	523
13.2.2.1. Evaluación e importancia del Proyecto educativo institucional PEI.....	523
13.2.2.2. Concesión y educación contratada es educación distrital, gratuita y en jornada única. .	528
13.2.3. Tercer grupo (2004-2015): Política sindicalismo y populismo.....	533
13.2.3.1. Sindicalismo y democracia.	533
13.2.3.2. Derecho de los niños a una educación gratuita y servicio público con libertad. ¿En regresividad?.....	535
13.2.3.3. Derecho al interés superior de los niños. Deserciones y baja formación en valores en el sistema educativo.....	545
13.3. A modo de síntesis fase de evaluación como medio para determinar los resultados y efectos de las políticas educativas.....	548
CUARTA PARTE: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	553
14.1. Conclusiones desde los tratados internacionales.....	555
14.2. Conclusiones desde las políticas educativas, contenidas en los planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá, desde 1991-2015.....	567
14.2.1. Conclusiones desde las políticas públicas en general.....	567

14.2.2. Conclusiones desde la formulación de políticas.	569
14.2.3. Conclusiones desde la implementación de políticas.	572
14.2.4. Conclusión desde la evaluación de políticas.	573
14.3. Propuestas	577
QUINTA PARTE: GLOSARIO	585
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES	621
1. Fuentes bibliográficas y documentales	621
2. Organización de las fuentes documentales y bibliográficas	622
APÉNDICES.....	643
LISTA DE TABLAS	699
LISTA DE FIGURAS.....	701
LISTA DE APÉNDICES.....	703

SIGLAS

AIPE	Asociación Internacional para la protección de la infancia
ADE	Asociación de Educadores del Distrito Capital
BOE	Boletín Oficial del Estado (España)
CC	Corte Constitucional Colombiana
CN	Constitución Política de Colombia
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CDESC	Comité de Derechos económicos, sociales y culturales
CDN	Convención de Derechos del niño
CIA	Código de la Infancia y la Adolescencia
CICR	Corporación Cruz Roja Internacional
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
COMPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia
CRC	Comité de Derechos del niño
CRLNDE	Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza
DC	Distrito Capital
DG	Declaración de Ginebra
DADH	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia
DDN	Declaración de los Derechos del Niño
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
EBDH	Enfoque basado en los Derechos Humanos
EBDN	Enfoque basado en los Derechos del niño
ECOSOC	Consejo económico y social de la Organización de las Naciones Unidas
FECODE	Federación Colombiana de Educadores oficiales
ICBF	Instituto Colombiano de bienestar familiar
ICFES	Instituto Colombiano de fomento de la educación superior
IDIPRON	Instituto Distrital de protección del niño

MEN	Ministerio de Educación Nacional de Colombia
MP	Magistrado exponente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la salud
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNDE	Plan Nacional de Educación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo
SCF	Save the Children Fund
SED	Secretaría de Educación Distrital
SUIN	Sistema Único de Información de la niñez de Colombia
UIPE	Unión Internacional de protección de la Infancia
UISE	Union Internacionale de Secours aux Enfants ¹
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPZ	Unidad de Planeación Zonal en Bogotá

¹ Integrada a la Unión Internacional de protección de la Infancia desde 1946.

INTRODUCCIÓN

La niñez es una etapa fundamental de la vida en todo ser humano. Podríamos decir crucial, en la medida en que los primeros momentos de la existencia humana nos dejan una huella indeleble en nuestro caminar vital.

Este trabajo de investigación se ocupa de los derechos de los niños, de un modo especial el derecho a la educación y su puesta en práctica en las políticas públicas, en este caso específico, las descritas y puestas en acción en los planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá DC, durante los últimos 25 años, es decir, con posterioridad a la promulgación de la *Constitución Nacional* de 1991, que en su artículo 44 proclamó que: “Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”; y en el artículo 93 afirmó que: “Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

La hipótesis de partida se centra en indagar si la descripción y puesta en práctica de las políticas educativas colombianas se corresponde con los derechos del niño, para lo cual es necesario verificar cómo se interpretan estos derechos en los tratados internacionales que tratan el tema, desde la *Declaración de Ginebra* de 1924, hasta la *Observación General 13°* al *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, del *Comité de Derechos Humanos* de la *Organización de Naciones Unidas* (1999); y las *Observaciones del Comité de Derechos del niño* de la *Organización de Naciones Unidas* (2015), al cuarto y quinto informe presentados por Colombia.

Es en la *Declaración de Ginebra* de 1924 cuando se proclamaron los Principios Universales de los Derechos del niño, entre ellos, el principio a un desarrollo normal y el derecho a la educación. Esta relación e interdependencia enunciada es olvidada, desconocida, o ignorada por los diversos protagonistas de la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas –la familia, sociedad y el Estado–, pero de un modo especial por el Estado, que al plantear políticas públicas o querer modificarlas en cada administración, deja los niños a merced del político de turno.

La *Observación General 13º, al Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, del *Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas* del año 1999, recoge las últimas orientaciones para que los estados adecuen sus políticas públicas a la interpretación recogida por los tratados internacionales.

Las Observaciones al cuarto y quinto informe, del *Comité de Derechos del niño de la Organización de Naciones Unidas*, plantean aspectos positivos, pero también aspectos por mejorar en la implementación de políticas, en el campo del derecho a la educación de los niños.

En un primer momento, este trabajo presenta el marco histórico, crítico y social de diversos documentos de los tratados internacionales. En un segundo momento, el trabajo describe qué se entiende por políticas educativas, y qué se entiende por análisis de estas políticas como ciencia del Estado en acción, en sus tres niveles: formulación, implementación y evaluación.

Con los aspectos recogidos en los dos momentos anteriores, se realiza un análisis sociocrítico de las políticas educativas presentes en los planes de desarrollo de la Ciudad de Bogotá, posteriores a 1991, año de la promulgación de la nueva *Constitución colombiana*.

Con el marco doctrinal recogido en los dos momentos señalados (análisis de los documentos de los tratados internacionales y descripción de qué se entiende por política educativa y análisis

político), y una vez efectuado el análisis del caso específico de los planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá desde 1991-2015, se puede entender y comprometer a los agentes de políticas educativas para que asuman responsabilidades dentro del marco de sus competencias, respeto a las libertades y derechos de todos: individuo, familia, sociedad y Estado. De un modo especial, hay que exigir al político de turno la no improvisación de las políticas de corto tiempo, sino una gobernanza por información, a largo plazo y por encima de ideologías partidistas; más tratándose de los derechos de los niños, que resulta imprescindible garantizarlos, pues todo ese cuerpo jurídico –tratados internacionales– constituye un límite infranqueable para la actividad de los poderes públicos.

Nuestro estudio quiere ser un aporte para que tomemos cada vez más conciencia de la importancia de los derechos de los niños, de ahí de divulgar, estudiar, reflexionar, reconocer y luchar por los derechos de los niños; crear cultura y consciencia del niño. A este respecto, Cots (2015, p. 68) manifiesta “...más allá de un trabajo jurídico la Convención es un hecho pedagógico para llegar a una cultura del niño y para encontrar con naturalidad el lugar que le corresponde en la sociedad”.

También se busca construir y proponer temas de reflexión, modos de pensar y herramientas para la comprensión de la acción pública, que creemos, pueden ser de gran utilidad tanto para el científico social como para el funcionario público, el profesional de la política, el militante, el docente o el ciudadano interesado por los asuntos públicos relacionados con los derechos en general y con el derecho a la educación en especial del niño.

PRIMERA PARTE: DELIMITACIÓN TEMÁTICA Y METODOLÓGICA

CAPÍTULO 1: PRIMERA APROXIMACIÓN

Hay que tener en cuenta que la acción gubernamental se desarrolla para y a través de actores sociales. Son seres humanos quienes la conciben, la deciden y la implementan, e igualmente los destinatarios de ella, directa o indirectamente son personas. (Lagroye, J., 1991, p. 439)

CAPÍTULO 1

Primera aproximación

Retomando el título del estudio, *Las políticas públicas educativas y su incidencia en los derechos de los niños*, podemos decir que éste se refiere a dos grupos de conceptos que agrupamos en 1: políticas públicas, políticas educativas, análisis de políticas públicas²; y 2: derechos humanos inherentes a la dignidad humana, derechos de los niños, derecho a la educación. La inquietud surge en relación a la incidencia de la acción del Estado (primer grupo), en los derechos de los niños (segundo grupo), más ahora que se plantea un nuevo orden mundial.

1.1. Un nuevo orden de cambios y procesos de reforma de mentalidad.

La interrelación entre política de la educación³ y derechos humanos⁴, hay que contemplarla en medio de una nueva era –llamada segunda modernidad, o más bien hacia la posmodernidad– distinta de otras eras de tensiones correlativas como supremacía de la ley y/o superioridad al

² El análisis como tal de políticas públicas lo realizamos en la tercera parte de la tesis, en un contexto concreto que es la ciudad de Bogotá y en un tiempo definido como es 1991-2015, mediante políticas públicas formuladas en los planes de desarrollo que deben de contemplar por norma constitucional la prevalencia de los derechos de los niños y de ellos el derecho a la educación.

³ ¿Política de la educación o política educativa? No es sólo un problema de términos. De Puelles (2004, p. 28) utilizará la expresión “Política de la Educación (con mayúscula), porque en rigor, parece más correcto desde el punto de vista lingüístico; al igual que hablamos de sociología de la educación o de economía de la educación, pero sobre todo porque esta expresión, parece explicar mejor la naturaleza de esta nueva disciplina: política que se proyecta sobre la educación, ciencia política de la educación o estudio de las manifestaciones políticas que se producen en el ámbito de la educación; disciplina que estudia no sólo las políticas educativas, sino también el complejo y delicado binomio que constituye hoy la educación y la política; y por el contrario, utiliza la expresión política educativa para referirse a las políticas concretas de un gobierno o de una institución que ancla sus raíces en una ideología determinada”.

⁴ Según Fariñas (2005, p. 208), “una teoría impura y crítica de los derechos humanos aboca a un enfoque holístico de los mismos, donde se haga patente la relación entre, por una parte, el desarrollo de los sistemas socioeconómicos, la democracia, la paz, el respeto a la pluralidad cultural, la corrección de las desigualdades y la preservación de la biodiversidad, y, por otra, el disfrute universal de los Derechos Humanos, de manera, que los derechos humanos podrían abarcar la totalidad de los aspectos vitales del desarrollo de los seres humanos, sin olvidar ningún elemento de la compleja y global realidad y sin establecer de antemano jerarquías absolutas o catálogos cerrados de derechos. Los derechos están en contacto con la realidad y abiertos a las diferentes facetas de los seres humanos”. En el mismo sentido lo asumimos en este trabajo una visión compleja de los Derechos Humanos (con mayúscula), presentados en los tratados internacionales.

contenido democrático e igualitario de las acciones del Estado. Esta nueva era, en que se está ultimando el definitivo tránsito a la posmodernidad (Roig, 2006, pp. 15-44), invita a propuestas de sinergia de Estado-sociedad civil, moral-política⁵, público-privado, derechos-deberes, individuo-sociedad, política-educación, pasado-futuro⁶. En estas sinergias, la persona⁷, y de un modo especial “la familia como institución de la sociedad civil, es cada día particularmente sensible a la política educativa del Estado” (Fullat, 1993, p. 193).

En este tránsito hacia una nueva era en medio de incertidumbre, búsqueda, dialéctica, cambios y procesos de reforma social, política, y también de reforma de mentalidad o intelectual del mundo, las ortodoxias del empirismo lógico, del racionalismo cartesiano y del determinismo científico o del deber ser, irán cediendo el paso, para la reforma del pensamiento y la educación, a otros principios, “...como el principio de incertidumbre de Werner Heisenberg, y en especial, al relativismo temporal o validez intemporal, según Kuhn, de las teorías en función de los paradigmas arbitrados, tanto para determinar los problemas de estudio, como el método a utilizar para resolverlos” (Roig, 2006, p. 16).

No podemos olvidar, en este nuevo orden de cambios y procesos de reforma de mentalidad, lo expresado por Paul Feyerabend (2002), que la idea de un método que incluya principios científicos, inalterables y absolutamente obligatorios, que rijan los asuntos científicos, entra en dificultad al ser confrontada con los resultados de las investigaciones históricas. Igualmente es necesario tener presente aquello que expresa Edgar Morín (1999, p. 13), “necesitamos civilizar nuestras teorías, o

⁵ La lectura histórica que presenta Enríquez J.M., Muñoz, J., Otero, L., Santos, A.B., Pérez, C., Ferrari, E (2014), invita a comprender esta relación, desde una lectura histórica de los derechos y la crisis de la concepción ilustrada moderna.

⁶ Arendt (2016), hace una lectura histórica rescatando la tradición del pensamiento político en Platón y Aristóteles, y las rupturas que se producen en Maquiavelo y en Marx.

⁷ Hoy en el campo de estudios sociales se plantea como elemento fundamental para la investigación social, el regreso del sujeto y no dejarlo en un segundo orden en el proceso de la investigación, por el presupuesto de la objetividad (Ibáñez, 1994).

sea, una nueva generación de teorías nuevas, racionales, críticas, reflexivas, autocríticas, aptas para auto-reformarnos”; y la posterior reflexión de Kuhn de los “paradigmas como la constelación de los compromisos del grupo”, presentado en el epílogo redactado en 1969, en la tercera edición de su libro *La Estructura de las revoluciones científicas* (2006, p. 301), traducción e introducción de Solís (2006, p.301), o en *Segundos pensamientos sobre paradigmas*.

Roig citando a Kuhn explica que:

Es en función del paradigma elegido en cada época, como podremos llegar a entender e interpretar adecuadamente las teorías científicas de las épocas anteriores: solo si se consideran en sus contextos propios –lo que no tuvo en cuenta la primera modernidad–, teniéndose presente que las ideas del pasado hay que interpretarlas en términos de unos intereses y motivaciones que fueron percibidos como relevantes en la época en que fueron debatidos por primera vez, según nos enseña la crítica hermenéutica. (2006, p. 16)

1.1.1. Superar la etiqueta de mentalidad posmoderna. Para Barrio José María la etiqueta con que la mentalidad posmoderna presenta sus propuestas es originalidad sin originalidad⁸. En cambio la categoría de natalidad, ilustrada por Arendt, destaca el elemento impredecible de lo nuevo. “La irrupción de un nuevo ser humano supone una novedad absoluta. Y la entrega del legado de humanidad vivida a ese nuevo ser es todo lo contrario de un proceso técnico previsible y programable de reproducción o de calco” (Barrio, 2008, p. 528).

⁸ Para Kuhn (2006, p. 176), todas las crisis se cierran de tres maneras posibles. En ocasiones, la ciencia normal termina demostrando ser capaz de manejar el problema que ha provocado la crisis, a pesar de la desesperación de quienes la habían considerado como el final de un paradigma existente. En otras ocasiones, el problema resiste incluso nuevos enfoques aparentemente radicales, y entonces los científicos pueden llegar a la conclusión de que no se hallará una solución en el estado actual de su campo. El problema se clasifica y se archiva para una futura generación con herramientas más desarrolladas, o bien finalmente, y este es el caso que más nos interesa aquí, una crisis puede terminar con el surgimiento de un nuevo candidato a paradigma y con la siguiente batalla por su aceptación. ¿Estamos o no ante un nuevo paradigma?

Siguiendo con la argumentación de Barrio, la principal referencia para comprender muchos elementos del derecho de educación en la posmodernidad, se encuentra en la tradición de la hermenéutica moderna desde su origen en Heidegger.

La idea que Heidegger tiene del hombre como “pastor” del ser, pone de relieve que el ser de las cosas, su consistencia fundamental o “ser así” (*sosein*), en último término reside en la relación respecto al hombre o “ser-ahí” (*dasein*). El ser de cada ente es un estar situado con relación al hombre, el único ente que propiamente “existe”, y no meramente “es”. Por tanto el hombre es quien da sentido a la realidad. Esto es lo que queda expresado en la idea *de hacerse cargo*, de la cura o solicitud. La realidad entonces, tiene forma humana y es lo que es para el hombre. El hombre da sentido a las cosas, las hace ser lo que son *a través del lenguaje*. El otorgamiento de sentido (*Sinngebung*) es la operación metafísica más radical que realiza el *dasein*. Y eso lo hace justamente mediante el lenguaje. El filósofo de Marburgo atribuye al lenguaje humano una función ontológica constitutiva: “llamar a un sentido” es hacer ser a cada cosa lo que es.

Concluye Barrio:

Si la realidad es *Antropomorfe*, y el lenguaje humano es lo que configura la realidad, en el fondo ésta es arbitrariedad pura, pues todo se puede decir. El propio Heidegger se da cuenta de que el hombre no sólo se hace cargo de la realidad mediante el lenguaje, sino que igualmente puede manipularla y transformarla a través del arte y de la técnica, sometiéndola sin ningún respeto. (p. 257)

Para Barrio (2008), se hace perceptible un hiato entre la fuente premoderna –en último término socrática– y la posmodernidad que arranca de la hermenéutica heideggeriana:

Si el hombre es el pastor del ser, lo real –al menos lo realmente significativo de la realidad– es tan sólo lo que el hombre hace, siente y dice. Por el contrario, el linaje

socrático⁹, reconoce en la afirmación de que no todo depende de nosotros, ni está a nuestro arbitrio. (p. 257)

Este estudio, con la reflexión planteada por Barrio, no pretende entrar en un análisis filosófico, sino indicar la necesidad de un nuevo paradigma. En la misma línea afirma Roig (2006, p.16): “Heidegger asumiendo un concepto premoderno de ciencia, ‘al tratar de recuperar la idea griega de ciencia como esencia originaria de saber, como fruto de los interrogantes que el hombre se formula sobre la contingencia de la realidad’ (...) !No supo prever que muchos de nuestros males actuales proceden de ese exceso de racionalismo existencial!”; y también Arendt que hace mención del filósofo, en la interpretación de la parábola de la caverna de Platón. Arendt manifiesta: “Heidegger no es consciente del contexto político en que aparece la parábola; para él, la transformación se produce porque el acto subjetivo de la visión (*'ideîn* y la *'idéa* en la mente del filósofo) se impone a la verdad objetiva (*'alētheia*), que para Heidegger significa *Unverborgenheit* [lo que se esconde, lo contrario de lo que se encuentra en la oscuridad]” (Arendt, 2016, p. 178n).

1.1.2. La dignidad humana. Así como Barrio presenta ese hiato presocrático en el campo de la educación, para nosotros, ese hiato va interrelacionado como lo planteamos anteriormente con la categoría de natalidad de Arendt (2009¹⁰), y en último con la dignidad humana¹¹. Según Gregorio Peces-Barba (2005, p. 60), cuando reflexionamos sobre la dignidad humana, referencia

⁹ Según Kuhn (2006, p. 193), la mayor parte del tiempo de la investigación “se dirige a la articulación de los paradigmas existentes más bien que a la invención de otros nuevos”.

¹⁰ En su artículo sobre la crisis en la educación, la relaciona directamente con el concepto de historia: antiguo y moderno. “la crisis del mundo actual es en primer término política y la ‘decadencia de occidente’ consiste sobre todo en la declinación de la trípole romana religión, tradición y autoridad, a la vez que se produce la ruina subrepticia de los cimientos romanos específicos del campo político” (2016, p. 222).

¹¹ Según Ángel Llamas (2005, p. 276), en su reconocimiento para muchos autores, los derechos humanos tienen su origen en el mundo antiguo. La presencia de una constante a través de la historia de la civilización, desde la reivindicación de la dignidad, nos situaría en una raíz de corte humanista presente ya en el mundo antiguo. Los textos bíblicos como el Deuteronomio son utilizados como punto de partida, para la concepción judeo-cristiana de la dignidad humana, y los conceptos de justicia y de moralidad son en gran medida heredados de la civilización sumeria y acadia, de todas las influencias que sitúan a este pueblo en su origen, no sólo en las imágenes míticas de los panteones que heredaron egipcios, hititas, cananeos, griegos y romanos, sino de las leyes y de su concepción del ser humano.

ética radical, y sobre el compromiso justo que corresponde a las sociedades bien organizadas, es un deber ser en cuyo edificio la dignidad humana es un referente inicial, un punto de partida y también un punto de llegada. Para enjuiciar si estamos ante una sociedad justa y bien organizada, hay que analizar si contribuye a la efectiva realización de la dignidad humana. Pero a la vez es necesario hacer referencia a la misma persona¹² en éste caso del niño: “la dignidad de la persona humana es el tesoro más importante que tenemos, lo que nos iguala y al mismo tiempo lo que nos hace únicos” (Gay, E., 2015, p.53). El fin de la educación es el niño.

Las Naciones Unidas sin ser un espacio de ‘dialéctica’¹³, donde se reúnen a representantes de todos los pueblos, culturas, creencias para una comprensión de la naturaleza cada vez más detallada y refinada¹⁴, plantean una política, ética y educativa del hombre y del niño como sujeto de y con derechos: las Naciones Unidas, no tienen una filosofía de los derechos fundamentales de la persona humana; la dignidad de la persona humana es una confluencia de todo aquello que es humano y humanice, que haga de la persona más humana¹⁵.

En las Naciones Unidas, confluyeron en las discusiones de los derechos de los niños, las diversas concepciones, las diversas tradiciones y maneras contrapuestas de pensar; en el caso de

¹² Ya hicimos referencia a que hoy en el campo de estudios sociales se plantea como elemento fundamental para la investigación social, el regreso del sujeto y no dejarlo en un segundo orden (Ibáñez, 1994). Más aún como lo plantea Paulo Freire (2015, pp. 38-87), “No se puede pensar en objetividad sin subjetividad; no existe la una sin la otra, y ambas no pueden ser dicotomizadas”; “subjetividad y objetividad en permanente dialectividad”, en donde “la fe de los hombres es un dato a priori del diálogo”.

¹³ La cultura occidental se ha visto condicionada a desenvolverse con base en esa relación dialéctica de elementos contrarios; en cambio la ONU, se ven condicionada a la gran idea de la humanidad que ha sido y sigue siendo conciliar la universalidad de los valores –valor de la dignidad humana– con la diversidad de las culturas. “La universalidad de los Derechos Humanos se encuentra frente y en dirección hacia la polifonía cultural del mundo, mientras que las diferencias culturales y de civilizaciones tienden siempre hacia la construcción de valores comunes y éticas universales” (Fariñas, 2005, p. 195).

¹⁴ Según Kuhn (2006, p. 296), “ todos estamos profundamente habituados a ver la ciencia como la única empresa que constantemente se aproxima cada vez más a alguna meta preestablecida por la naturaleza, (...) Sin embargo, nada de lo dicho –El progreso a través de las revoluciones- hace de ello un proceso evolutivo *hacia nada*” (cursiva del autor).

¹⁵ La *Declaración de Viena* de 1993, define: “El ser humano es origen, sujeto beneficiario y partícipe de los Derechos Humanos”; igualmente, los “Derechos Humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos”.

la *Declaración de los Derechos del niño* de 1959 nos dice Jordi Cots (1979), un gran defensor de los derechos de los niños, citando a Albert Verdoot (1969, p. 25):

Los delegados de las sucesivas comisiones eran personas jurídicas o políticas, representantes oficiales de gobiernos, que en principio, evitaban las opciones filosóficas. Estaban marcados por la concepción interestatal que las Naciones Unidas han tenido siempre y tienen de la sociedad universal¹⁶. (Cots, 1979, p.176)

Es esta concepción interestatal, que hace surgir la dignidad humana como problema. Así lo describe el párrafo segundo del preámbulo de la *Declaración Universal*: “El desconocimiento y el menosprecio de los Derechos Humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad” (preámbulo, inciso 2); esto lleva a ver esencial que “los Derechos Humanos sean protegidos por otro régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión” (preámbulo, inciso 3); o en el preámbulo de la *Declaración de los Derechos del niño*: “La humanidad debe al niño lo mejor que puede darle” (preámbulo, inciso 5); es decir, “protección y cuidados especiales” (preámbulo, inciso 3).

1.2. El tema de los Derechos del niño¹⁷

Jean Chazal quien fue miembro del Consejo General de la *Unión Internacional de protección de la infancia* (UIPE), una de las organizaciones no gubernamentales de las Naciones Unidas, manifiesta que ya desde la *Declaración de Ginebra*, hablar de los derechos del niño, “no es que signifique contestación de la autoridad paterna, ni el desconocimiento de los deberes de los

¹⁶ Parfraseando a Fariñas (2005, p. 223), cuando plantea la necesidad del diálogo entre las culturas, podemos decir que la ONU llegó a un consenso no sólo pragmático, sino valorativo, que facilita la emancipación social del niño.

¹⁷ El sujeto niño, por aspectos prácticos en la redacción, es utilizado en su sentido amplio que engloba niños, niñas y adolescentes, como es utilizado en varios tratados internacionales, en ningún momento quiere ser discriminatorio con relación a la mujer, hoy también tema de gran sensibilidad en verdaderos procesos de emancipación

jóvenes, tanto de cara a la familia como de cara a la sociedad; porque a muchos les parece que si se habla de derechos, preferirían que se hable de los deberes de los jóvenes” (Chazal, 1962, p. 10). En este trabajo presentamos la *Declaración Americana* (1948), en la que se habla de derecho-deber como un concepto integral; dos caras de una misma moneda. Igualmente otros documentos hacen mención, pero profundizar en ello sería tema de otra investigación.

Este trabajo de investigación pretende ser un aporte científico al tema de los derechos del niño, más específicamente el derecho a crecer y poder desarrollarse de una manera normal del niño¹⁸; derecho proclamado en la *Declaración de Ginebra* de 1924; este derecho a un desarrollo o crecimiento normal, en interrelación directa con el derecho a la educación¹⁹, y esta educación regulada por el Estado²⁰ a través de políticas públicas. La educación es una gran responsabilidad de la familia, la sociedad, la escuela, el Estado y los organismos internacionales; se puede afirmar que los derechos de los niños es un compromiso de interés universal.

Pero no ha sido así, la *Declaración de Ginebra* de 1924²¹ dice: “Reconociendo que la humanidad ha de otorgar al niño lo mejor que le puede dar, afirma así sus derechos”; tres décadas después, el último considerando que presenta la *Declaración de los Derechos del niño* de 1959, afirma: “La humanidad debe al niño lo mejor que puede darle” (DDN, preámbulo, núm. 5). Para

¹⁸ Se refiere a un desarrollo material, físico, espiritual como persona, por el mero hecho de existir, no tiene ninguna connotación o de confrontación por el hecho de nacer o tener alguna deficiencia en su naturaleza material o física, a lo que hoy denominamos *niños especiales*. Igualmente no se refiere que se ajusta a unas normas, fijadas de antemano, visión positivista, incluso no tiene la acepción únicamente de sentido común, porque éste es relativo al aspecto cultural. Derecho a un desarrollo normal como elemento de “dignidad” por el hecho de ser persona.

¹⁹ Jordi Usurriaga (2013, p. 57) manifiesta que: “Derechos Humanos y educación son dos caras de la misma moneda, no se pueden entender separados ni desligados”.

²⁰ Las obligaciones del Estado que es parte de los tratados del sistema de Derechos Humanos se han establecido en una tipología tripartita: respetar, proteger y realizar/hacer cumplir los Derechos Humanos.

²¹ Proclamada después de la Primera Guerra Mundial, donde los principales afectados fueron las mujeres y los niños.

Cots (1979, p. 9-73), la razón de este enunciado de la *Declaración* de 1959, es porque el niño no ha sido reconocido aún en la historia como sujeto social.

Son muy significativas las palabras de Rousseau, en el prefacio del Emilio:

No se conoce la infancia; sobre las falsas ideas que se poseen, cuanto más se abunda se yerra. Los más sabios se interesan por lo que importa saber a los hombres, sin considerar lo que los niños están en estado de aprender. Ellos buscan siempre al hombre en el niño. (Rousseau, 2009, p. 242)

Esta afirmación de Rousseau favoreció y contribuyó en algo a tomar consciencia del niño como ser social²², sin embargo, Cots preocupado frente a ese desconocimiento aún actual, en su libro *Declaració Universal dels Drets de l'Infant*, reproduce un fragmento de la magnífica contribución de Langmuir-Esser, a la XII Asamblea de la Organización de la educación preescolar (OMEP), celebrada en Washington en 1968: “Es el deber de una democracia educar una generación idónea de adultos, para convivir con criaturas pequeñas. Sobre la base de la evidencia, esta generación todavía no se ha producido y, con igual certeza, todavía no ha nacido” (Cots, 1979, p.79).

Concluye entonces Cots (1979, p. 10) con palabras de John Vaizei (1967): “De aquí que repita tantas veces, que la historia sobre los niños, todavía no se está haciendo”. Plantea esta inquietud, porque, el sentir que transcurrido más de medio siglo de la *Declaración de Ginebra* (1924), y 20

²² Es fundamental la referencia de la Escuela de Ginebra, con los aportes de Claparède, Piaget, Audemars & Lafendel. Según Ángel C. Moreu (2010, pp. 267-292), el primero Claparède, conocía bien los postulados fundamentales de Rousseau, los cuales se traslucen en toda su producción reflexiva e institucional. En la base de la obra pedagógica, aparece el conocimiento del niño como condición indispensable para afrontar los retos de la educación. Piaget siempre es considerado discípulo de Claparède. De manera que los grandes principios de la teoría funcional que conforma la psicopedagogía Claparediana se hallan en la base de las teorías del desarrollo cognitivo y el constructivismo genético de Piaget. A partir de aquí, si se puede hablar de una Escuela de Ginebra es porque en su trayectoria es posible trazar una línea de continuidad, que se inicia con el naturalismo filosófico y pedagógico de Rousseau, como antecedente, continúa con la psicopedagogía funcionalista de Claparède y concluye brillantemente, de momento, con la teoría del constructivismo genérico de Piaget.

años de la *Declaración sobre los Derechos del niño* (1959), esos derechos no se habían asumido como tal –es decir en 1979– año de la edición del primer libro de Cots:

El objeto de la protección y cómo se organiza, depende entre otras cosas, de cómo la infancia sea concebida desde la perspectiva social (...); hablamos de menores de edad y no de niños o de adolescentes (...); aunque Rousseau hubiese “inventado” el niño en el siglo XVIII, no se ha reconocido que los niños son individuos con los mismos derechos y distintas necesidades. (Cots, 1979, p. 10)

En el siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial, se han proclamado los Derechos Humanos, dentro de la proclamación de estos derechos recogidos en los tratados internacionales y en las Constituciones de algunos de los Estados, ocupa una posición privilegiada, pero desconocida, los Derechos del niño. Ahora bien, al hablar de los Derechos del niño, en un mundo anclado en un paradigma fuertemente legalista, del pacto social, los “niños no ejercen, por su cuenta los derechos que tienen. Podríamos decir que ignoran el derecho; con todo a su modo lo exigen” (Chazal, 1962, p. 12); “hasta el siglo XX no se ha reconocido que los niños son individuos con los mismos derechos y distintas necesidades” (Cots 1979, p. 10); más aún “según nuestra ya envejecida legislación civil, el niño es más objeto de derechos que sujeto, como si sólo tuviera aquellos derechos que los adultos le atribuimos” (Cots, 1979, p. 10).

De ahí la necesidad de ir a la fuente y rastrear históricamente²³, cómo los tratados internacionales han presentado, los Derechos del niño desde 1924, cuando por primera vez se proclamaron en la *Declaración de Ginebra* por parte de la Sociedad de Naciones. Esta *Declaración* presenta cinco principios sencillos que se manifiestan indivisibles, interrelacionados e interdependientes, y que se puede sintetizar en una interrelación: derecho a crecer y poder

²³ Según Llamas (2005, p. 273), “El reconocimiento histórico constituye uno de los ejes centrales en torno a los que se ha construido la doctrina sobre los Derechos Humanos”.

desarrollarse de una manera normal; derecho a la no discriminación; derecho a la educación; derecho a la protección; derecho del interés superior del niño.

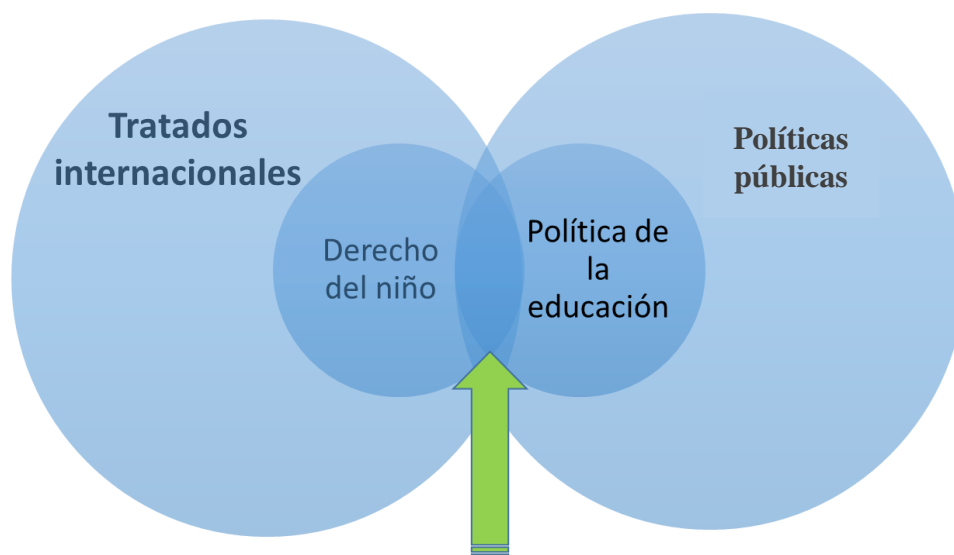


Figura 1 Interrelación: tratados internacionales-derechos de los niños; políticas públicas - políticas de la educación.

Fuente: Elaboración propia.

1.3. Tratados internacionales²⁴

Desde la situación de los derechos de los niños anteriormente descrita, existe hoy día un largo camino por recorrer, aunque se han dado grandes progresos, especialmente con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948); La *Declaración de los Derechos del niño* de parte de las Naciones Unidas (1959); los *Pactos de Derechos Humanos* (1966); La *Convención de los Derechos del niño* (1989); la *Declaración de Jomtien* de 1990; *Dakar* del año 2.000 y *Santiago de Compostela* del año 2010; *Observaciones generales* a los informes presentados por cada Estado al

²⁴ Por tratarse de un trabajo de análisis de textos; se utilizará con frecuencia los términos: *Declaración*, *Convención*, *Pacto*, *Observación general*, en mayúscula y cursiva, porque se referirá directamente al documento respectivo; igualmente los términos: *Comité*, *Comisión*, *Asamblea*, corresponden a organismos con estructura propia de la *Organización de las Naciones Unidas* quienes emiten los respectivos documentos.

*Comité del Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, y al Comité de derechos del niño*²⁵.

En este campo del Derecho Internacional, se ha asentado una vasta y rica teoría, que aún no ha sido asimilada por el derecho positivo de cada Estado²⁶, que incluso se ha comprometido y ha ratificado con la firma, las distintas declaraciones y convenios internacionales; a nivel de derecho normativo, hay que enfatizar más su conocimiento como elemento coadyuvante o complementario de la que ofrece el derecho interno de cada Estado.

Pero, si según la visión positivista, la ciencia avanza lineal e inexorablemente desde sus orígenes hasta nuestros días acumulando hechos y generalizaciones, en el caso de los Derechos del niño no se ha dado. Para Octavi Fullat (1993, p. 164): “Dentro de un Estado democrático acceden al gobierno partidos políticos con cosmovisiones opuestas que ordenarán de modo diferente la educación (...), en política de la educación tanto se utiliza la ideología, como la utopía”. Para Álvaro Marchesi (2011, pp. 21-29), en España, aunque existe una visión compartida, las tensiones en el seno de la izquierda y de la derecha son permanentes e incluso “las posiciones del Partido Popular hasta 1996 fueron de oposición destructiva: nada les parecía bien. Votaron en contra de todas las leyes y de todas las iniciativas socialistas. Su modelo parecía que era el opuesto al vigente”; o como lo describe Roth (2012, p. 107): “Si para los juristas o abogados –y para muchos políticos– el problema está resuelto con la expedición de la norma, para los politólogos el problema político se desplaza a otro espacio (...), la implementación de la política es la continuación de la lucha política con otros medios y en escenarios diferentes”. Dentro de esas tensiones y juegos

²⁵ Colombia recibió las observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto, adoptados por el Comité del niño, en su sexagésimo período de sesiones del 12 al 30 de enero de 2015.

²⁶ Para Cots (1979, p. 253) no todos los enunciados de la *Declaración de los Derechos del niño*, son susceptibles de ser adoptados por el derecho positivo; y Meix (2014, p. 13), se sitúa en el panorama de la influencia de lo general en lo particular y viceversa, por la tensión que se presenta en los conceptos jurídicos.

políticos, los tratados internacionales tratan de arbitrar entre los estados que intervienen en la educación de los niños.

Según Fullat, fundamentado en el artículo 26.3 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*²⁷, uno de los factores de la situación anteriormente descrita en el campo de la política de la educación, lleva a los otros protagonistas²⁸ del derecho a la educación, a que la libertad de elección por parte de la familia, sea exigida cada vez más a los estados, para proteger los derechos de los niños a crecer, a desarrollarse, al derecho a la educación, al derecho del interés superior del niño; ahora no sólo a exigir sino participar directamente en la dirección en los asuntos de educación:

Al no darse en plano de los hechos ninguna escuela que sea neutra ideológicamente, las familias que alimentan con los impuestos las arcas del Estado exigen el respeto a sus derechos de educar a sus hijos según su criterio y no según el criterio del partido que gobierna (...). La política de la educación se ha encontrado con que ya no son únicamente los organismos políticos –partidos, parlamentos, ministerios– las instancias que intervienen en su elaboración; además resulta que la llamada sociedad civil, sociedad en cuanto no encuadrada explícitamente en instituciones políticas, pretende de igual modo officiar en los asuntos de educación. (Fullat, 1993, p. 193)

Los tratados internacionales, como fuente autorizada para la interpretación de los Derechos Humanos, no se limita a los documentos y convenios, sino que ha establecido sus propios mecanismos para el monitoreo y verificación de la efectividad de sus decisiones; es así que en especial el *Comité de derechos económicos, sociales y culturales*²⁹, y el *Comité de los derechos del*

²⁷ Nuestro estudio lo fundamentará no sólo desde la *Declaración Universal de los derechos humanos*, sino desde el documento verdaderamente fuente de los derechos del niño, como es la *Declaración de Ginebra* de 1924.

²⁸ Además del Estado, directamente se habla del niño, la familia, la sociedad; sobre otros agentes en la sociedad como la misma escuela y en ella los docentes.

²⁹ El Comité de derechos económicos, sociales y culturales (CDESC), dedicó las Observaciones 11° y 13° al derecho a la educación.

niño, mediante *Observaciones generales*³⁰ y a partir de los diversos informes de los estados, vienen interpretando holísticamente los principio de las declaraciones y convenios. Son documentos a través de los cuales expresa su posicionamiento sobre la significación de un artículo o un tema. Se trata de recomendaciones generales que se dirigen a los estados miembro y que proporcionan a los gobiernos una mejor comprensión y una guía adicional, sobre cuestiones concretas de la aplicación del *Pacto internacional*, si es del *Comité de derechos económicos, sociales y culturales*, y/o de la *Convención sobre los Derechos del niño*, si es del *Comité de los Derechos del niño*. Lo fundamental, es que “generan doctrina, y son fuentes de interpretación” (Cots, 2015, p. 63).

La *Observación general 5°* (2003) sobre las medidas generales de la aplicación de la *Convención*, el Comité del niño, comienza por decir que: “La aplicación es el proceso en virtud del cual los Estados Partes³¹ toman medidas para garantizar la efectividad de todos los derechos reconocidos en la Convención” (párr. 1), pero, inmediatamente continúa diciendo que en la aplicación de ésta, es decir, en la labor de traducir en la realidad los Derechos del niño, tienen que participar todos los sectores de la sociedad y, desde luego, los propios niños. Este es el mensaje central, y en el campo de la educación, la *Declaración Universal* en el artículo 26.3, confirma al padre de familia, el derecho de elección del tipo de educación para los hijos menores.

En este marco de aplicación todos estos tratados internacionales: declaraciones, convenciones, convenios, observaciones generales, deben ser tenidos en cuenta.

³⁰ El Comité de los Derechos del niño (CRC), ha elaborado diversos documentos desde la Observación 1° del año 2001, hasta la Observación 20° del año 2016.

³¹ Los documentos que conforman los tratados internacionales, como documentos jurídicos que son, utilizan los conceptos de Estado parte y/o Estados partes en mayúscula, para referirse a los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (Cf. CDN, PIDCP, PIDESC, CADH).

1.4. Políticas públicas y política educativa

Roth (2012, p. 27), manifiesta que hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso. Entonces así, es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales, asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas, percibido como problema; pero como lo hemos manifestado en la frase introductoria: “La acción gubernamental se desarrolla para y a través de actores sociales. Son seres humanos quienes la conciben, la deciden y la implementan, e igualmente los destinatarios de ella, directa o indirectamente son personas” (Lagroye, 1991, p. 439).

Analizar la política educativa de un Estado, desde un enfoque basado en los Derechos del niño (EBDN), el derecho a crecer y poder desarrollarse de una manera normal, derecho a la protección, derecho a la educación, no discriminación, interés superior del niño; hoy se reclama como un imperativo, más en Colombia ante una nueva *Carta Constitucional*, que ha asumido como fundamento, la dignidad de la persona³²; y que afirma en el artículo 44 que “los derechos de los niños prevalece sobre los derechos de los demás”; más aún ha afirmado en el artículo 93 que “los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre los Derechos Humanos ratificados por Colombia”³³.

Ahora, en el campo educativo, la definición de la política de la educación, la podemos plantear como el conjunto de decisiones políticas, que afecta al ámbito de la realidad de la educación. Pero,

³² Los artículos 1° y 2° de la *Constitución colombiana*, lo presentan, y así lo reafirma La Corte Constitucional: “La integridad del ser humano constituye la razón de ser, principio y fin último de la organización Estatal”. (Corte Constitucional, Sentencia T-499/92, MP Eduardo Cifuentes).

³³ El cuerpo del estudio que se pretende realizar es mostrar esta interpretación de los tratados internacionales y verificar su cumplimiento en políticas educativas en la ciudad de Bogotá durante el período 1999-2015.

es fundamental tener presente la advertencia que nos plantea Fernando Volio en el informe de la *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*. UNESCO (1979):

La educación, a pesar de su gran importancia, se incorporó con gran retraso al grupo escogido de los Derechos Humanos. Esto no significa, por supuesto, que la educación no haya tenido prestigio, ni que haya dejado de atraer la atención en todas las civilizaciones, desde los tiempos primitivos. Significa, más bien, que en todo lugar y en toda época la instrucción primero y, después, su concepto más abarcador, la educación, fueron considerados desde el punto de vista del interés general de la sociedad [del estado o intereses políticos]. Era el bienestar social y la conservación de los rasgos culturales del grupo, lo que se perseguía [o se persigue aún] primordialmente por medio de los sistemas comunitarios (“ocupar ciertos status adscritos”), conservar la cultura, alcanzar la justicia, la virtud, la vida buena, comunicar el conocimiento sagrado, formar hombres justos para la vida pública y la modernización del Estado³⁴. Es evidente, que en cada caso, los beneficios de la instrucción y de la educación se hacían sentir también en los individuos, pero, lo que importaba ante todo era realizar ideales colectivos. (Volio, 1979, pp. 19-20)

Los Estados están en una situación de tránsito, en la asimilación de las nuevas Constituciones, pero a la vez en una situación de crisis, se afirma: “con sobrada razón que nuestro tiempo es escasamente propicio para la política, o en un desencanto político que aparece asentado en las sociedades modernas, una deslegitimación de la política, de lo político y del político” (Fernández, J.M., 2010, p. 11), más aún, Roig (2006) plantea un nuevo realineamiento político, económico y cultural de las naciones que se está produciendo a nivel mundial, afirma:

Se está ultimando el definitivo tránsito desde la primera a la segunda modernidad, o más bien, hacia la posmodernidad. Y deberán reformularse los fundamentos de la primera

³⁴ Retomando las palabras de Rousseau (2009, p.242): “no conocen la infancia (...). Ellos buscan al hombre en el niño”, diríamos “buscan la sociedad...en el niño”. Llama la atención el libro de Carvajal (2012), titulado *Prioridad: pervertir a los niños*, que trata sobre la ‘utilización’ de los niños en la sociedad de consumo.

modernidad y los principios que dieron lugar a ella, con la creación del Estado nacional y el establecimiento del criterio de razón sobre el principio de autoridad, como la democratización del pensamiento, de las conductas personales, la igualdad de oportunidades y de capacidad de trabajo, para poder definir los principios que configurarán la segunda modernidad. (Roig, 2006, p. 21)

Desde este campo comienzan a aparecer las nuevas investigaciones, relacionando campos de política, economía, sociología y educación. Un texto de referencia es el de Fullat (1993), *Política de la educación – Politeya – Paideia*, donde rescata en la reflexión los paradigmas clásicos; Fullat se pregunta ¿qué clase de discurso es la política educacional? o, ¿qué ideología inculcar a través del sistema escolar?; y responde, “sólo una: la del poder convertido en autoridad (...); la ideología de muchos estados actuales es la democracia, término tan polifacético, tanto si se aplica al ámbito político como si se apunta al sistema docente” (p. 181). Y continúa afirmando: “dentro de un estado democrático acceden al gobierno partidos políticos con cosmovisiones opuestas, que ordenarán de modo diferente la educación” (Fullat, 1993, p. 39).

Para nuestro estudio, estas últimas afirmaciones de Fullat se nos plantean más que unas constataciones, en un verdadero interrogante: ¿es factible una interpretación holística de los derechos del niño, del derecho a la educación, por encima de las ideologías?

Aunque la reflexión sobre política educativa gira alrededor de la opción política de cada Estado; a partir de 1948, después de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, los estados han venido orientado su política –comenzando por sus constituciones– acentuando como valor

supremo e imprescindible el de la dignidad humana, éste debe ser el paradigma de la política de la educación³⁵.

1.5. Análisis de políticas públicas

El tema de análisis de políticas públicas, durante las dos últimas décadas se ha ido constituyendo en un campo de estudio cada vez más importante para la ciencia política. Roth (2012) citando a Dye (1976), dice:

El análisis de las políticas públicas se realiza a partir de una metodología de investigación aplicada al *qué* y al *cómo hacer* del Estado, y desplaza el punto de observación hacia el lado de sus ‘productos’. En pocas palabras, se concibe como *la ciencia del Estado en acción* o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas. (Roth, 2012, p. 15)

Roth, continúa afirmando que “entre las numerosas definiciones propuestas Dye (1976) señala que el análisis de las políticas públicas tiene que ver más con la explicación que con la prescripción, pues consiste en una indagación rigurosa de las causas y las consecuencias de las políticas públicas” (Roth, 2012, p.15). Y De Puelles (2004, p.87), “utilizando una conocida definición de Dye, las políticas públicas hacen referencia a lo que el Gobierno decide hacer o no hacer, lo que tiene importantes repercusiones, tanto si se trata de una política expresa como de procesos políticos ocultos que determinan la inactividad de los gobiernos”.

Roth 2012, p.11), De Puelles (2004, p.250), y Fernández Antoni (2012, p. 498) atribuyen la aparición de este elemento de análisis de políticas públicas, al crecimiento del intervencionismo

³⁵ Según Colom y Domínguez (1997, p. 161), la UNESCO “ha protagonizado verdaderos movimientos pedagógicos –revoluciones– que incluso han desarrollado tanto a nivel teórico como práctico, el campo de las ciencias de la educación”.

del Estado en muchos aspectos de la vida social de nuestras sociedades, independientemente de sus niveles de desarrollo. “Este crecimiento de las intervenciones estatales, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, constituye una cara del llamado Estado de bienestar o estado providencia³⁶ y coincide también con un desarrollo importante de las ciencias sociales” (Roth, 2012, p. 11).

Es a partir de los años sesenta del siglo XX que los científicos sociales, politólogos, sociólogos y economistas se interesaron por el estudio de la acción pública. “El movimiento se inició en los Estados Unidos para ganar progresivamente el Viejo Continente, en particular los países escandinavos y Gran Bretaña. En los años setenta, la ola se transmitió a Alemania, para tener luego, en los ochenta, una acogida casi planetaria como lo demuestran las temáticas de los congresos mundiales de sociología y de ciencias política a partir de esta época” (Roth, 2012, p.11).

“En España se destaca en el año 1992 la publicación de la traducción al castellano del libro de los franceses Mény y Thoenig, *Politiques Publiques* (1989/ 1992)” (Roth, 2012, p. 12). Los investigadores latinoamericanos “se dedicaron más bien a estudios clásicos de ciencia administrativa como el análisis de las especificidades de la burocracia estatal en América Latina” (Roth 2012, p. 11). Y en Méjico, hay que subrayar los importantes trabajos de divulgación de Luis Fernando Aguilar (1992a y 1992b), en Uruguay, César Tello (2013). Se puede declarar que el estudio de las políticas públicas constituye una nueva perspectiva de análisis.

La literatura científica colombiana al estudio de las políticas públicas es todavía muy reducida, se destaca el análisis de Víctor M. Moncayo (1990), según Roth (2012, p. 13) “pionero en Colombia del tema sobre políticas urbanas desde un enfoque neomarxista”; el libro de Eduardo

³⁶ Javier De Lucas (2005, p. 174), advierte sobre la necesidad de distinguir entre el tipo ideal de Estado social y el modelo histórico de Estado de Bienestar.

Wiesner (1997), “el cual propone un breve análisis crítico de algunas políticas públicas colombianas para promover y defender una postura neo institucionalista en su vertiente económica” (Roth, 2012, p. 13); el libro de Roth (2002), *Políticas Públicas*, reeditado en el 2012, sobre cómo elaborar las políticas públicas; formulación, implementación y evaluación. ¿Quién decide?, ¿Cómo realizarlas?, ¿quién gana o pierde? “Todavía no existen comunidades académicas en el área para permitir la realización de trabajos de investigación profundos sobre políticas públicas en Colombia” (Roth, 2012, p. 13).

Roth después de revisar la literatura especializada donde existe una gran cantidad de definiciones del concepto de política pública como la de Heclo y Wildavsky (1974), o Mény y Thoening (1968), o Muller y Surel (1998), presenta una definición:

Para concluir y arriesgar una definición personal considero que una política pública designa la existencia de un ‘conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y de acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática’. (Roth, 2012, p.27)

Ahora bien, como venimos planteando, la actividad concreta de los estados, está definida en la constitución. En ella definen la fundamentación, organización y finalidad del Estado. Pero de la formulación a la implementación, a través de políticas públicas, existe una brecha que hace compleja la acción del Estado. Es por eso que “el enfoque denominado análisis de las políticas públicas, hace que el centro de interés de los analistas, independientemente de su orientación política, esté fuertemente determinado por las problemáticas políticas dominantes del momento (Roth, 2012, p. 16).

Hoy se está produciendo un giro copernicano en la consideración e interpretación de la política mundial:

Pero con el nuevo ordenamiento político mundial, producido por la globalización, el Estado-Nación, como entidad política absoluta, se difumina, se disfuncionaliza, en parte, y se desespacializa en cuanto soberanía y delimitación o alcance de sus competencias: las nuevas interconexiones supranacionales, a nivel jerárquico distintas de las interestatales, que dieron lugar al derecho internacional, y las nuevas instancias u organismos superiores surgidos de la globalización política, le despojan y/o relevan de atribuciones (...); a la vez que le obligan a participar en nuevas problemáticas y tomas de decisión mundiales o regionales, en alianzas, organismos con las que compartirán funciones y responsabilidades. (Roig, 2006, p. 19-20)

Ahora bien, como lo venimos planteando, el derecho internacional, tiene un hito en la *Declaración Universal* de 1948. Allí se proclamó la dignidad de la persona como fundamento del derecho. “Hoy parece natural, porque el sentido respeto a los derechos humanos forma parte de la conciencia jurídica internacional, de la cual ninguno quiere sustraerse, incluso aquellos que no los respetan, cosa que con asombro, observamos cada día incluso con horror frente a ciertos acontecimientos” (Gay, 2014, p. 13). Pero en la *Declaración Universal* no sólo se proclamó la dignidad de la persona como fundamento del derecho, sino que también se definió la enseñanza y la educación como medio para promover el respeto de los derechos y libertades (DUDH, proclama, párr. 2), y las políticas o medidas progresivas de carácter nacional e internacional como instrumentos para su reconocimiento y aplicación universales y efectivos (DUDH, proclama, párr. 3).

1.6. A modo de conclusión

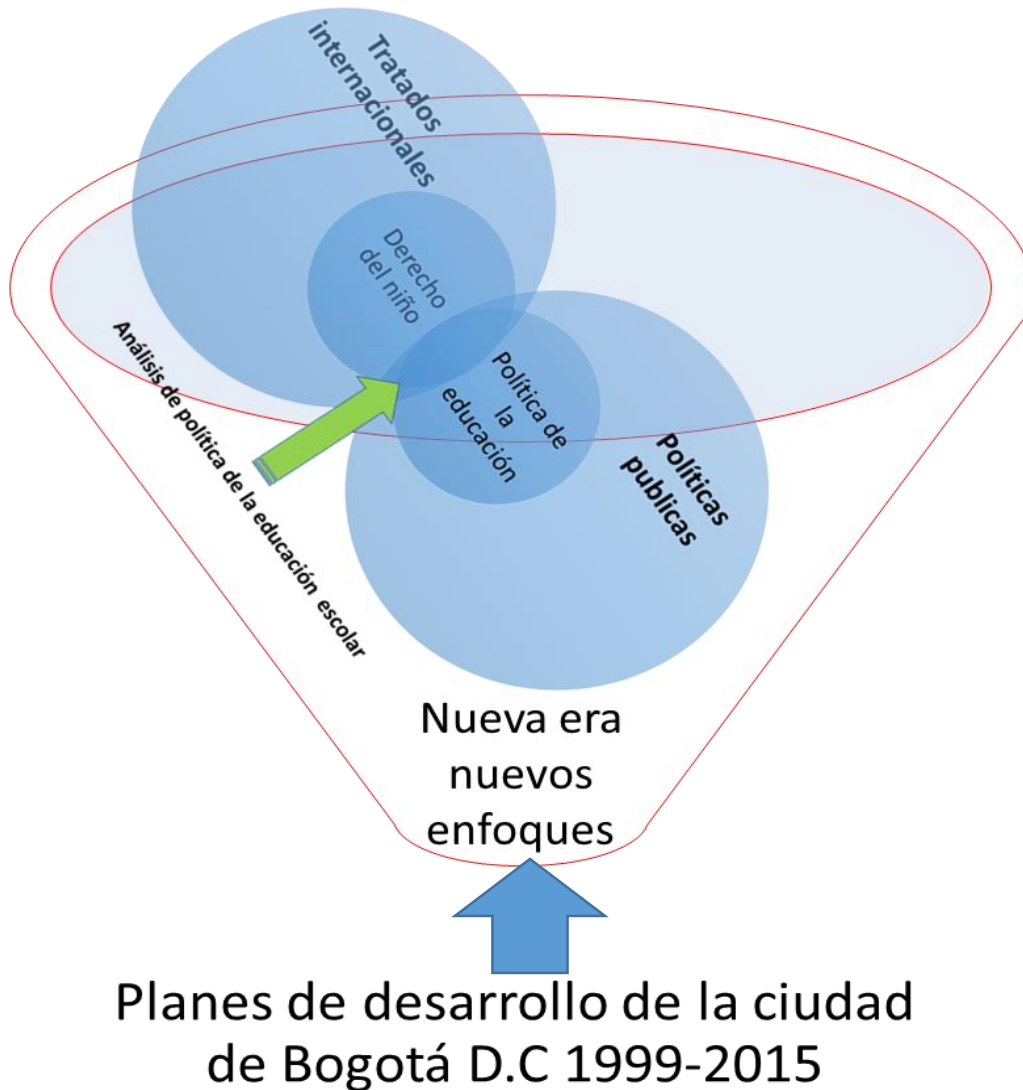


Figura 2 Interrelación: tratados internacionales-derechos de los niños; políticas públicas- políticas de la educación y nueva era-nuevos enfoques. Fuente elaboración propia.

Podemos decir a modo de conclusión de la delimitación temática de nuestro estudio, que éste se inscribe en una lectura interdisciplinaria, holística y compleja de los Derechos del niño, derecho a la educación (el qué); dentro de un nuevo orden de cambios y procesos de mentalidad que centra

su mirada a partir de la dignidad humana y del niño, en ese punto de intersección (el desde-dónde) que se da entre los tratados internacionales y el actuar de los estados a través de políticas públicas.

Referente al análisis de los planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá, nuestro estudio, en esta nueva era, trata de interrelacionar y armonizar aspectos constitucionales colombianos; tratados internacionales; el Estado colombiano y su *Constitución* con sus políticas públicas; política educativa y los Derechos del niño, derecho a la educación; temáticas manifestadas en artículos constitucionales:

- 1.- La razón de ser del Estado colombiano es la dignidad de la persona humana (CN, art. 1).
- 2.- Los Derechos y deberes consagrados en la *Constitución* se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales (CN, art. 93).
- 3.- Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás (CN, art. 44). Entre ellos el derecho a la educación (CN, art. 67).
- 4.- El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación (CN, art. 67.3).

De ahí la complejidad de la temática y el por qué realizar un ejercicio práctico de análisis de políticas públicas en los planes de desarrollo en la ciudad de Bogotá 1991-2015; partiendo de los tratados internacionales, ente autorizado para la interpretación de los Derechos Humanos, en orden a que nos ayude a entender³⁷ la realidad situacional de los niños en la vivencia efectiva del derecho a la educación.

³⁷ A nivel metodológico, Ruiz, J (1996), nos propone pasar de la historia narrativa a la historia problema, de la historia juez a la historia comprensiva; y Freire (2015), de un régimen de dominación de conciencias, donde los dominadores mantienen el monopolio de la palabra, a un proceso liberador.

Ahora bien, para comprender los derechos de los niños, el derecho a crecer y poder desarrollarse de una manera normal, no discriminación, derecho a la protección, derecho al interés superior del niño, en interrelación con el derecho a la educación, nos remitimos a la *Declaración de Ginebra* de 1924, su contexto histórico y su posterior desarrollo; vacío que encontramos en los estudios que hacen referencia al derecho a la educación.

**CAPÍTULO 2: ÁMBITO ESPACIO-TEMPORAL Y RELEVANCIA
SOCIAL DEL ESTUDIO**

CAPÍTULO 2

Ámbito espacio-temporal y relevancia social del estudio

2.1. Ámbito geográfico y temporal: Colombia y la *Constitución de 1991*

Colombia se encuentra ubicada en el extremo noroccidental de América del sur, organizada en 32 departamentos y el Distrito Capital de Bogotá, sede del gobierno nacional, su forma de gobierno es presidencial, posee una población multicultural, en regiones y etnias; Colombia es un Estado social de derecho³⁸, organizado en forma de república unitaria, con centralización política y descentralización administrativa³⁹; democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, ésta es la razón de ser del Estado, principio y fin última de la organización estatal (CN, art. 1); por esto el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad (CN, cap. 5).

La demografía de Colombia, es estudiada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). Según los datos del censo nacional de 2005 extrapolados a 2015, el país tiene una población de 47.662.000 habitantes, lo que lo constituye en el cuarto país más poblado en América, después de Estados Unidos, Brasil y México; con un gasto del PIB en educación de 7.3 por ciento, según unidad estadística de la Unesco (2013); atiende en educación escolar, los niños de edades de 3 a 17 años, en educación preescolar, básica y media (ley 115 de 1994); la

³⁸ Elías Díaz (2005, p. 233), nos plantea tres asertos sobre el Estado de Derecho, que es fundamental tenerlos presentes en toda argumentación: a) que no todo Estado es Estado de Derecho; b) que el Estado de Derecho es la institución jurídica de la democracia política y de la democracia como moral; c) que los Derechos Humanos constituyen la verdadera razón de ser del Estado de Derecho”.

³⁹ Estas tres características esenciales de organización del Estado colombiano, son claves para la comprensión de nuestro estudio de análisis de políticas y su enfoque desde principios.

Institución educativa está obligada a atender todo el ciclo formativo de 1 año en preescolar, 9 años en básica y 2 años en media, y en jornada única.

Cada municipio entre ellos Bogotá, Distrito Capital, está presidido por un alcalde, que es elegido por un período de cuatro años (CN, art. 260), de acuerdo con el calendario electoral del Consejo Nacional Electoral. En representación de la rama ejecutiva a nivel local, cada municipio elige un Consejo integrado por concejales, elegidos por períodos de cuatro años también (CN, art. 318).

El gobierno elaborará el plan de desarrollo, lo someterá al concepto del Consejo Nacional de Planeación y lo presentará a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo (CN, arts. 200.3 y 341, inc.1); los planes y programas de desarrollo económico y social que elaboren los otros entes gubernamentales deben coordinarse con los planes municipales, regionales y nacional (CN, art. 300, penúltimo inc., y 305.4); Planeación general podrá evaluar de manera selectiva, la gestión y resultados de los planes de desarrollo e inversión de cualquier entidad territorial (CN, art. 344, inc. 2).

2.2. Planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá 1991-2015

La problemática planteada entre política de la educación y derechos de los niños, nos introduce en diversas realidades en intersección⁴⁰ que pretendemos mediante este estudio analizar; por una parte, políticas educativas y por otra derechos de los niños. Es un tema muy complejo y muy amplio, por eso lo ubicamos, en un contexto concreto el de la ciudad de Bogotá por tratarse de

⁴⁰ Así lo hemos presentado en el cuadro número 1. Interrelaciones: tratados internacionales-derechos de los niños; políticas públicas-políticas de la educación; completado con el cuadro número tres al incluir la nueva era y los planes de desarrollo.

políticas públicas es decir de un trabajo concreto de y en los entes gubernamentales; nos referimos en un tiempo determinado, es decir durante los años 1991-2015.

El año de 1991, se constituye para Colombia, una nueva mirada como Nación, con la proclamación de una nueva *Constitución nacional*, después de una historia centenaria de la Constitución de 1886. El caso colombiano se puede constituir en un hecho referencial, ya Albert Noguera (2014, p. 185-194) presenta la *Constitución Colombiana* como referente en el plantear un ‘constitucionalismo de la igualdad en acción’. También la podemos presentar como referente donde la integridad del ser humano –la dignidad– constituye la razón de ser, principio y fin último de la organización estatal. “Colombia es un Estado Social de Derecho, (...) fundada en el respeto de la dignidad humana (...). (CN art. 1); “Son fines esenciales del Estado: ... garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...).” (CN, art. 2); igualmente define en el artículo 2 de la *Constitución*:

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (CN, art. 2, párr. 2)

Para el cumplimiento de los fines constitucionales, el gobierno elaborará el plan de desarrollo, lo someterá al concepto del *Consejo nacional de planeación* y lo presentará a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo (CN, arts. 200-3 y 341, inc.1). Los alcaldes, presentarán “oportunamente al consejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social (...)” (CN, art. 315.5).

Los planes de desarrollo tanto nacional como municipal, desde 1991 a 2015, se constituyen en material importante de análisis para el objetivo propuesto en este trabajo sobre los derechos de los niños.

Este tiempo 1991-2015, responde a un tiempo suficientemente amplio, de un nuevo Estado que pretendió fundar la Constituyente del 1991, y un tiempo suficiente amplio como lo exige un análisis de políticas públicas, según Sabatier, citado por Roth (2012, p. 169), considera que el proceso de implementación es fundamentalmente un proceso de aprendizaje político, entendido como los cambios relativamente estables del pensar y de los comportamientos causados por la experiencia, y por tanto el modelo de explicación de los cambios en las políticas públicas es en el largo plazo (mínimo diez años).



Figura 3 Interrelación: tratados internacionales- derechos de los niños; políticas públicas-políticas de la educación; nueva era-nuevos enfoques y planes de desarrollo. Fuente: Elaboración propia.

2.3. Toma de consciencia de la importancia del derecho de los niños en Colombia

Es importante tener presente para indicar la relevancia social del estudio, la afirmación dada por los Constituyentes de 1991, al presentar ponencia del artículo 44, sobre los derechos de los niños: “...si vamos a consagrar un Estado social de derecho, es necesario contemplar específicamente los derechos del grupo humano más vulnerable –la población infantil– ya que por carecer dichos derechos de significado dentro de la vida política, económica, social y cultural se han establecido desigualdades y, en gran medida, se han forjado los cimientos de la actual violencia ...”⁴¹ (Gaceta Constitucional N° 52).

Según Jesús Leguizamón (1995, p. 63), los Constituyentes consecuentes con la *Declaración de los derechos del niño* de 1959, así fue que nació el artículo 44 de la *Constitución política* de 1991; además es necesario tener presente que la *Convención de los Derechos del niño*, entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, y se asumió como un compromiso ineludible del Estado. El artículo 44 de la *Carta magna*, plantea cinco aspectos de los derechos del niño: la enunciación de una serie de derechos fundamentales: la vida, la integridad física, la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separada de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión; un segundo aspecto, se refiere a su protección contra toda forma de abandono, violencia física, moral, sexual, explotación etc.; un tercer aspecto es que: gozará de los demás derechos consagrados en la Constitución en la leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia; un cuarto aspecto, la afirmación de la obligación de la familia, la sociedad y el Estado de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico integral y el ejercicio pleno de sus derechos; y por

⁴¹ Gaceta constitucional N° 52, abril de 1991: 4, citada por la Procuraduría General de la Nación, *Código de la Infancia y Adolescencia*, Ley 1098 de noviembre de 2006, comentado y concordado, Bogotá 2007.

último cierra con una proclamación: “Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás” (CN, art. 44).

La promulgación de la Ley 1098 de 2006, o *Código de la Infancia y Adolescencia*, se constituye en uno de los logros mayores, que “tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna” (Ley 1098, art. 1°).

La *Constitución nacional* y el *Código de la Infancia y la Adolescencia* (Ley 1098)) recogen el espíritu de la proclama de la *Declaración de los Derechos del niño* de 1959, en especial la finalidad que el niño pueda tener una infancia feliz y gozar, en su propio bien y en bien de la sociedad, de los derechos y libertades; pero también el llamado a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan y luchan por su observancia.

A partir de ahora, la responsabilidad que todos y cada uno de los colombianos tenemos es la de implementar y desarrollar el “Código de la Infancia y la Adolescencia” para que el Estado social de derecho que la Carta Política configuró sea una realidad en el presente de los niños, las niñas y los adolescentes, y la proyección del mejor país que el constituyente primario visualizó en 1991. (Maya, 2007. p. 5)

Nuestro estudio quiere ser un aporte para que tomemos cada vez más conciencia de la importancia de los Derechos del niño, de ahí el divulgar, estudiar, reflexionar, reconocer y luchar por los derechos de los niños; crear cultura y consciencia del niño, como lo manifiesta Cots (2015): “Más allá de un trabajo jurídico la Convención es un hecho pedagógico para llegar a una cultura del niño y para encontrar con naturalidad el lugar que le corresponde en la sociedad” (p.68).

2.4. Declaración de Ginebra, fuente inspiradora de los derechos del niño a nivel del derecho internacional

Si la *Constitución colombiana* delegó la interpretación de los derechos conforme a los tratados internacionales, sólo es factible una lectura holística si vamos al documento que sirve de base, como es la *Declaración de Ginebra*; fuente inspiradora de los derechos de los niños, sólo así se comprende su contexto y su desarrollo histórico hasta el día de hoy; es necesario constatar que falta un estudio que presente el documento, obra de la Inglesa Englantyne Jebb, fundadora de la Asociación *Save the Children Fund* (SCF); falta un estudio que presente el proceso histórico y la profundización del principio, derecho a crecer, derecho a un desarrollo normal, derecho a la educación, enunciado en la *Declaración de Ginebra*; falta un estudio que presente los principios de una forma global e integral que constituyen el derecho a la educación; existen estudios que presentan este derecho de forma parcial, por interpretaciones basadas en intereses ideológicos; pero no hay análisis de políticas educativas en Colombia desde la perspectiva del derecho de los niños a la educación.

De ahí que este trabajo de análisis de las políticas públicas permite renovar, alimentar y aportar a la discusión y a los debates políticos y académicos sobre el tema de la educación y derechos de los niños; se constituye en una recopilación crítica de los tratados internacionales para próximos trabajos sobre los derechos de los niños, derecho a la educación, y es un aporte como lo vienen planteando los documentos internacionales de dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones que sean más conducentes a la realización de los derechos del niño, y que puedan estar recogidas en el derecho de un estado y en el derecho internacional vigente con respecto a dicho estado (CDN, art. 41).

Para nuestro estudio es fundamental conocer la fuente inspiradora como lo es la *Declaración de Ginebra* (1924) y, demás documentos en su proceso histórico, porque, la aplicación que es el proceso en virtud del cual los estados toman medidas para garantizar la efectividad de todos los derechos, es decir, la labor de traducir en la realidad los derechos de los niños, tienen que participar todos los sectores de la sociedad, como la academia y desde luego los propios niños, (CRC, *Observación General 5*, núm. 1), dentro de una interpretación desde los tratados internacionales (CN 93).

2.5. Políticas públicas de largo plazo

Con el marco doctrinal y el análisis del caso específico, se puede entender y comprometer a los actores de políticas educativas para que asumen responsabilidades dentro del marco de sus competencias, respeto de libertades y derechos de todos: individuo, familia, sociedad y Estado; pero de un modo especial hay que exigir al político de turno⁴², la no improvisación de las políticas de corto tiempo, sino una gobernanza por información y a largo plazo, más tratándose de los derechos de los niños, donde resulta imprescindible garantizarlos, pues todo ese cuerpo jurídico – tratados internacionales– constituye un límite infranqueable para la actividad de los poderes públicos.

Como reafirmamos anteriormente citando a Cots (2015): “Más allá de su tratamiento jurídico, la Convención es una tarea pedagógica para llegar a una cultura del niño y para encontrar con naturalidad el lugar que le corresponde en la sociedad” (p.68). Aunque Cots hace referencia a la

⁴² Más que la persona en particular del político, nos referimos a todos los agentes que conciben, deciden e implementan las políticas, como hemos recordado al iniciar nuestro texto con las palabras de Lagroye (1991, p. 439), “igualmente los destinatarios de ellas directa e indirectamente son personas”; de ahí sus efectos y consecuencias.

Convención de los derechos de los niños de 1989, para nosotros es todo el legado de los tratados internacionales que se constituye en nuestro trabajo como marco conceptual, y así sentar las bases de un cambio de enfoque de la acción pública⁴³, que directa o indirectamente afecta a los niños, objeto de nuestro estudio.

Con este estudio se busca construir y proponer temas de reflexión, modos de pensar y herramientas para la comprensión de la acción pública y del Estado colombiano, que creemos, pueden ser de gran utilidad tanto para el científico social, como para el funcionario público, el profesional de la política, el militante, el docente o el ciudadano interesado por los asuntos públicos relacionados con los derechos, el derecho a la educación en especial del niño.

⁴³ Tello (2013), en su artículo “Notas reflexivas y descriptivas sobre el enfoque de la epistemología de la política educativa”, habla del nuevo enfoque emergente de esta disciplina, en tanto no hay una cantidad suficiente de estudios que se sitúen dentro del campo.

CAPÍTULO 3: HIPÓTESIS Y OBJETIVOS

Toda educación es política; hay diferencia entre educación y política; la primera tiene por objetivo la emancipación, la segunda la cosificación. (Freire, P. 2015, p. 125)

CAPÍTULO 3

Hipótesis y objetivos

3.1. Hipótesis del trabajo.

En la delimitación de la temática, retomando el título del estudio, *Las políticas educativas y su incidencia en los derechos de los niños*, se manifestó la razón de organizar los conceptos que utilizaremos en el trabajo en dos grupos; un primer grupo que hace referencia a políticas públicas, políticas educativas y análisis de políticas y un segundo grupo que recoge derechos humanos, inherentes a la persona humana, derechos del niño y el derecho a la educación; la inquietud para el estudio surge en relación a la incidencia de la acción del Estado (primer grupo), en los derechos del niño (segundo grupo), más ahora, que se plantea un nuevo orden mundial. La figura número 3° nos muestra esta intersección que se da entre las dos temáticas.

Según Fullat (1993): “Los sistemas pedagógicos elegidos actualmente por los políticos en el poder, en los distintos estados, no hacen más que reflejar y adaptar los dos modelos que ha ofrecido la historia de occidente. Somos lo que hemos sido.” (p. 180). Ahora en un régimen que se dice democrático, se explica que cuando sube al poder del gobierno un nuevo partido político es costumbre cambiar las leyes de educación o como mínimo su interpretación mediante nuevos decretos, órdenes y disposiciones⁴⁴. La ideología sustenta tales proyectos. “Las ideologías son pensamientos de acción; no se cuenta con una ley de educación o con una planificación educacional que no vaya orientada ideológicamente” (Fullat, 1993, p. 163). Si las ideologías sustentan los proyectos y sistemas educativos y los políticos de turno cambian las leyes o como

⁴⁴ Para el planteamiento de la hipótesis, tenemos presente las afirmaciones de Marchesi, y de Roth, que presentamos en la delimitación del tema: Las tensiones en el seno de la izquierda y de la derecha, en España (Marchesi, 2011, pp. 25-29); y “si para los juristas o abogados y para muchos políticos el problema está resuelto con la expedición de la norma, para los politólogos el problema político se desplaza a otro espacio: políticas públicas” (Roth, 2012, p. 107).

mínimo su interpretación; esto lleva a una serie de interrogantes que conduce a plantear la hipótesis de trabajo así:

¿Queremos investigar si las políticas educativas en la ciudad de Bogotá después de una nueva Constitución, que afirmó como razón del Estado la dignidad de la persona humana, respetan o no los derechos de los niños, el derecho a la educación y si ellos –los niños– están o no a merced de los políticos de turno?

De la afirmación que nos presenta Fullat y de la pregunta fundamental que surge en relación a la incidencia de la acción del Estado y los derechos, en especial si el derecho a la educación de los niños se respeta o no en Colombia, en la ciudad de Bogotá, en los planes de desarrollo, después de la *Constitución* del 91, nos planteamos otra pregunta central complementaria⁴⁵, que remite ya no a las políticas públicas, sino a la otra temática: ‘los derechos de los niños, derecho a la educación’:

¿Es factible o no una interpretación holística de los derechos de los niños, del derecho a la educación por encima de las ideologías partidistas?

En caso afirmativo, nuestro estudio pretende investigar y visibilizar ésta interpretación holística. Para ello seguimos preguntándonos:

⁴⁵ Según Ruiz (1997), El método histórico en la investigación histórico-educativa, aleja al investigador de hipótesis, y más bien propicia la búsqueda guiada de hipótesis de trabajo, por su propia problemática que va incidiendo la historia en diversas fases: heurística (búsqueda de documentos), crítica (interna y externa), hermenéutica (explicación de los hechos), síntesis y exposición. Aquí el método significa camino a seguir, donde las diferentes etapas se presentan como un ‘todo aglutinador’ y no hay que ver en ellas etapas sumamente diferenciadas: “Lo que se dibuja en ellas (etapas)...; las limitaciones del historiador como hombre que es, imponen al trabajo. Pero en cada momento del mismo conviene tener siempre presente la totalidad del proceso, para no confundir una parte del método con la historia y para que tenga sentido el carácter parcial que se vaya realizando” (p. 450).

¿Cuál es la fuente para una interpretación holística del derecho del niño, derecho a la educación?

¿Cómo y bajo qué paradigma interpretan los tratados internacionales el derecho del niño, derecho a la educación?

En relación ya al análisis de las políticas en los planes de desarrollo en la ciudad de Bogotá nos preguntamos si:

¿Qué paradigmas se vislumbran en las políticas públicas de los diversos planes de desarrollo en la ciudad de Bogotá desde 1991 a 2015?

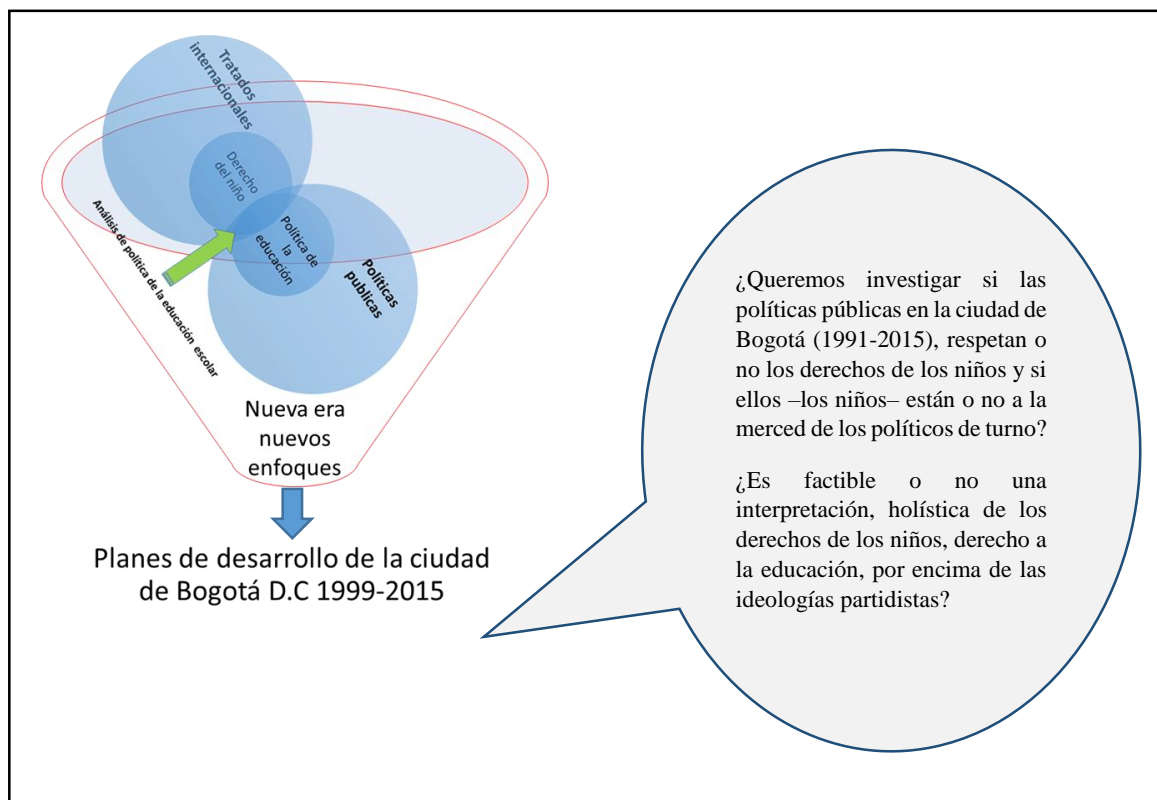


Figura 4 Interrelación: tratados internacionales-derechos de los niños; políticas públicas, políticas de la educación; nueva era, nuevos enfoques y planes de desarrollo. Punto de partida para la hipótesis del trabajo.

Fuente: Elaboración propia.

3.2. Objetivos generales y específicos

Para conseguir las respuestas a las preguntas planteadas en la hipótesis o pregunta fundamental, y a las hipótesis y preguntas complementarias, es necesario definir una serie de objetivos generales, éstos responden también a los dos bloques de conceptos que hemos agrupado en la limitación temática: un primero: derechos humanos, derechos del niño, derecho a la educación; un segundo grupo: políticas públicas, políticas educativas, análisis de políticas.

Objetivos generales:

.- Analizar los planes de desarrollo en la ciudad de Bogotá, DC, contruidos a partir de la *Constitución* de 1991; evidenciar si en ellos hay condiciones y políticas públicas, en el campo de la educación escolar, que fortalezcan y respeten el desarrollo o crecimiento normal del niño⁴⁶ según los tratados internacionales.

.- Indagar la interpretación holística desde los tratados internacionales de los derechos del niño, derecho a la educación, desde la *Declaración de Ginebra* de 1924 y su posterior desarrollo en los tratados internacionales.

Estos objetivos generales se pueden desglosar en los objetivos específicos siguientes:

.- Identificar los elementos claves de la interpretación de los tratados internacionales que se refieren a los derechos del niño, de un modo especial el derecho a la educación.

.- Facilitar un acercamiento a los documentos internacionales más importantes sobre los derechos del niño, para que se tengan presentes en la formulación, implementación y evaluación de las políticas educativas.

⁴⁶ Primer principio que se enuncia en la *Declaración de Ginebra* de 1924.

- .- Indagar si en los planes de desarrollo, el tema de educación escolar es relevante y si se plantea dentro del derecho al ‘desarrollo normal del niño’.
- .- Analizar si en los planes de desarrollo, el Estado respeta, protege y garantiza los derechos del niño, como prevalencia de los derechos de los demás.
- .- Verificar si en las diversas políticas educativas de los planes de desarrollo en la ciudad de Bogotá (1991-2015), se presentan resistencias o ‘cegueras paradigmáticas’ (Morín, 1999)⁴⁷, que afecten los derechos del niño.

⁴⁷ Morin (1999, p. 7), nos habla de las ‘cegueras paradigmáticas’, según él, “nuestro sistema de ideas (teorías, doctrinas, ideologías), no sólo están sujetos al error, sino que también protegen los errores e ilusiones que están inscritos en ellos”. Es necesario entonces, reconocer en la educación para el futuro, un principio de incertidumbre racional; mantener una vigilante autocrítica. “Sólo un paradigma complejo de implicación/distinción/conjunción, permitiría tal concepción; pero ese no está inscrito en la cultura científica” (p. 9).

**CAPÍTULO 4: PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO DE LA
INVESTIGACIÓN**

CAPÍTULO 4

Planteamiento metodológico de la investigación

4.1. Complejidad epistemológica de los Derechos Humanos

Como lo hemos planteado en la elaboración de la hipótesis, es necesario tener en cuenta para el desarrollo de la temática de la tesis, la interrelación entre política de la educación y Derechos Humanos; además, hay que contemplarla en medio de una nueva era, en medio de incertidumbres, búsqueda, dialéctica, cambios y procesos de reforma social y también de reforma de mentalidad; es decir, en un contexto donde se hace evidente la complejidad epistemológica de los Derechos Humanos, la irrupción de la dignidad humana, que nos lleva al planteamiento de metodologías mixtas y a proponer un modelo específico de análisis de políticas públicas.

Podemos afirmar que la secuencia de paradigma, método y modelo, se da en la complejidad de los Derechos Humanos, complejidad de las mismas políticas de la educación y en la complejidad del ser humano, más del ser del niño quién está en el centro del derecho a la educación. Estamos dentro de un paradigma complejo y un método histórico socio-crítico: heurístico, crítico, hermenéutico y expositivo⁴⁸(sobretudo, cuando presentamos los tratados internacionales), pero un método cualitativo-cuantitativo, (en el análisis específico de los planes de desarrollo en la ciudad de Bogotá); el paradigma y el método, implican el modelo *Advocatio Coalición (AC)*, o modelo de promoción y participación, que evidenciará los factores tanto internos como externos de las políticas públicas .

⁴⁸ Hemos planteado anteriormente, según Ruiz (1997), cómo en el método histórico, las diferentes etapas, se constituyen en un ‘todo aglutinador’.

La primera parte del estudio del marco doctrinal, tiene como objetivo el analizar los documentos fuente de los Derechos del niño; en éste caso la *Declaración de Ginebra* y los otros documentos que hacen referencia a estos derechos, pronunciados por los organismos internacionales; haciendo énfasis en el derecho a la educación y éste como desarrollo de la persona humana.

Hoy respecto a los Derechos Humanos, y entre ellos el derecho a la educación⁴⁹, se da un acuerdo generalizado en lo que respecta a considerar que las raíces filosóficas de la ‘dignidad humana’, de la ‘persona humana’, se remonta, y se halla íntimamente ligada a las vicisitudes históricas del pensamiento humanista, entendiendo por tal aquel que afirma la dignidad de todo ser humano por el mero hecho de existir; por supuesto, ello no obsta para que estas formas embrionarias de los derechos subjetivos se diferencien mucho de los actuales⁵⁰.

La estructura de los artículos que configuran tanto la *Declaración de Ginebra* de 1924, la *Declaración de los Derechos del niño* de 1959, la *Declaración Universal* de 1948, como toda la documentación que vamos a examinar en la primera parte de este trabajo, se encuentra dentro de una perspectiva compleja: histórica socio-crítica (Ruiz, J. 1976, p.134); ética y política (Barrio, 2008, p. 528); ciencia y arte (Dewey, 2015, pp. 3 y 8); pedagógica y sociológica (Cots, 2015, p. 68); que le da sentido o frustración (Kuhn, 2006, pp.118-119)⁵¹, como se recoge en el segundo y

⁴⁹ Para Romero José (2002, p. 213), el carácter interdisciplinar de la historia de la educación, reclama una constante mediación de la política, la sociología, la economía, psicología, la demografía; que no dejan de constituirse a su vez en ciencias auxiliares de la historia. “Ciertos conocimientos y ciertos aspectos de sus respectivos métodos son, hoy, imprescindibles a los historiadores, ya que configuran unos determinados subsistemas dentro del sistema social”.

⁵⁰ Según Enríquez, Pérez, Otero, Pérez, León, Ferrari (2015, p. 50), los fundamentos ideológicos fundacionales de la *Declaración Universal* está el no limitarse a proclamar formalmente derechos y libertades como mera aspiración humana, sino que se interesa por la garantía real y efectiva de esos derechos y libertades, cuya protección sólo puede asegurar un Estado de derecho que verdaderamente se comporte como tal. Es la condición de su carácter político.

⁵¹ Según Kuhn (2006, p. 118-119), “la búsqueda de un cuerpo de reglas capaz de fundamentar una tradición de investigación normal se convierte en una fuente de continua y profunda frustración. No obstante, el reconocimiento de dicha frustración hace posible el diagnóstico de su fuente. (...) Esto es, pueden estar de acuerdo en la *identificación* de un paradigma sin estar de acuerdo en una plena *interpretación* o *racionalización* suya, o incluso sin tratar de ofrecer tal cosa. La ausencia de una interpretación estándar o de una reducción aceptada a reglas no impedirá que el paradigma dirija la investigación. La ciencia normal puede determinarse en parte mediante la inspección directa de los paradigmas, proceso que a veces se va facilitando, aunque no sea estrictamente necesario, por la formulación de reglas

último considerando de la *Declaración Universal* y en el preámbulo de la *Declaración de los Derechos del niño*:

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad⁵², y, se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencia. (DUDH. Preámbulo, inc. 2)

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso. (DDN. Preámbulo, inc. 5)

Es así, que el preámbulo de la *Declaración Universal*, señala que es el menosprecio de los Derechos Humanos que ha originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, de ahí la necesidad de proclamar inequívocamente que el fundamento de estos derechos es la dignidad innata, propia, inseparable de la persona humana y desde esta consideración se derivan otros principios como la libertad, la justicia, la igualdad, la inclusión, la solidaridad, la no-discriminación, la paz⁵³.

Como se afirmó en la parte de la delimitación del tema de este trabajo, “se está ultimando el definitivo tránsito desde la primera a la segunda modernidad, o más bien hacia la posmodernidad. y deberán reformularse los fundamentos de la primera modernidad y los principios que dieron

y suposiciones. Ciertamente, la existencia de un paradigma ni siquiera necesita entrañar la existencia de un conjunto pleno de reglas”.

⁵² Para Gay (2014, p. 15), esta constatación va más allá de la condena de los regímenes totalitarios derrotados, como el fascismo o el nacional socialismo; Es también la condena del terror aún oculto del pacto germano-soviético; un pacto entre los peores totalitarismos del siglo XX, nazismo y comunismo, a nombre de la raza o de la ley de la historia con pretexto de cientificidad; y es también la condena de todas las violaciones que aún hoy con terrible crueldad afectan a los hombres y mujeres de nuestro tiempo.

⁵³ Según Enríquez, Pérez, *et al* (2015, p. 97), “poco se seguirá avanzando en este terreno si abandonamos todas estas consideraciones –políticas éticas– a su aspecto meramente reglamentario sin preocuparnos lo más mínimo de las cuestiones e implicaciones éticas que hay tras esta aspiración en expresión del segundo considerando o ideal común –como se recoge en el último considerando– tras el cual aún andamos”.

lugar a ella, con la creación del Estado Nacional y el establecimiento del criterio de la razón sobre el principio de autoridad, (...) para poder definir los principios que configurarán la segunda modernidad” (Roig, 2006, p. 21), hace falta una gran dosis de política emancipadora, de capacidad de reacción y de justicia social efectiva, de modo “la educación deberá contribuir al nacimiento de un nuevo humanismo” (Roig, p. 81) y donde los derechos de los niños, derecho a su desarrollo y crecimiento armónico, prevalezcan.

Kuhn, (2006) en su libro: *La estructura de las revoluciones científicas*, se pregunta:

¿Cuál es el proceso mediante el cual un nuevo candidato a paradigma sustituye a su predecesor? Cualquier interpretación nueva de la naturaleza, sea un descubrimiento o una teoría, surge en primer lugar en la mente de una o de unas cuantas personas. Son ellas las primeras que aprenden a ver la ciencia y el mundo de manera distinta, y su capacidad para realizar la transición se ve favorecida por dos circunstancias que no son comunes a la mayoría de los demás miembros de su profesión. Invariablemente su atención se ha centrado intensamente en los problemas que han provocado la crisis; y usualmente son además individuos jóvenes o lo bastante recién llegados al campo sacudido por la crisis como para que la práctica no los haya comprometido tan profundamente como a la mayoría de sus contemporáneos con la visión del mundo y las reglas determinadas por el viejo paradigma. (p. 258)

Al querer someter el paradigma complejo de la dignidad de la persona, y de los Derechos Humanos a la idea de un método que incluya principio científico, inalterable y absolutamente obligatorio, que rijan los asuntos científicos, se entraría en contradicción con el proceso de la elaboración de la *Declaración Universal*, igualmente la *Declaración de los Derecho del niño*.

Quienes intervinieron, según Verdoot “evitaron las opciones filosóficas; estaban marcados por el concepto interestatal que las Naciones Unidas han tenido siempre y tienen de la sociedad universal” (1969, p. 311), de ahí la afirmación de la *Declaración Universal*:

Su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida, dentro de un concepto más amplio de libertad. (Preámbulo, párr. 5)

Los diversos conceptos enunciados: fe en los derechos fundamentales del hombre; dignidad y valor de la persona humana; igualdad de derechos de hombres y mujeres; resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida; concepto más amplio de libertad⁵⁴, al asumirlos en uno: Derechos Humanos, afirmaríamos con Feyerabend (2002), que en este momento nos encontramos con que no hay una sola regla que, por plausible que sea, ni por firmemente basada en la epistemología de la que venga, que no sea infringida.

Podemos concluir en palabras que presenta Freire (2015, p. 38): “No se puede pensar en objetividad sin subjetividad. No existe la una sin la otra, y ambas no pueden ser dicotomizadas. (...) subjetividad y objetividad en permanente dialectividad”. Y en donde “la fe de los hombres es un dato a priori del diálogo. Por ello, existe aun antes de que este se instaure. El hombre dialógico tiene fe en los hombres antes de encontrarse frente a frente con ellos” (p. 87).

De ahí como elemento metodológico en la primera parte de nuestro estudio, realizaremos un desarrollo expositivo crítico de los documentos de los tratados internacionales, haciendo énfasis en las categorías de análisis propias que utilizan y que legitiman la existencia de los Derechos Humanos, en los ordenamientos internacionales y en los ordenamientos jurídicos de los mismos estados, pero sin quedarnos en ellos, tratando más bien de verlos de una forma holística; por ser a la vez dentro de una perspectiva compleja: histórica socio-crítica (Ruiz, 1976, p. 134), ética y política (Barrio, 2008, p. 528) pedagógica y sociológica (Cots, 2015, p. 68), más aún antropológica

⁵⁴ Hoy también se plantea un concepto más amplio de igualdad (Cf. Noguera, 2014).

(Freire, 2015, 13), que le da sentido o frustración (Kuhn, 2006, pp. 118-119). De ahí la necesidad de metodologías mixtas.

El *método histórico*, en el análisis de los textos de los tratados internacionales nos ayudará a dar cuenta del desarrollo, del principio del derecho a la educación y del interés superior del niño, lo que nos permite indagar con mayor profundidad el objeto de investigación, señalando las etapas más importantes de su desarrollo y las conexiones históricas fundamentales.

4.2. Análisis de políticas públicas como ciencia en acción

En la segunda parte del marco doctrinal conceptualizaremos elementos importantes como políticas públicas, evaluación de políticas, análisis de políticas públicas y el ciclo de desarrollo de las políticas públicas: formulación, implementación y evaluación, desde exposiciones de autores autorizados en este campo.

4.2.1. Obligatoriedad de los Estados en la intersección tratados internacionales-políticas públicas. En el análisis de políticas públicas de los planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá, es fundamental tener presente para definir el esquema metodológico de esta tercera parte del trabajo, la intersección que se da entre tratados internacionales, derechos de los niños, derecho a la educación y políticas públicas (cuadros 1, 2 y 3).

Los Estados han ratificado la *Declaración Universal* y la han asumido dentro de sus Constituciones, más aún, en sus Cartas magnas han elevado a fuerza de ley que “los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre los Derechos Humanos ratificados por el Estado”, así reza el artículo 93 de la *Constitución colombiana*, además en el mismo artículo 93, afirma: “Los tratados y convenios internacionales radicados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación,

prevalecen en el orden interno”, y el artículo 94 notifica que: ”La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”. Aquí la Constitución, nos presenta tres fases de profundización, que es esencial tener presente.

Por eso, además de esos enunciados constitucionales, podemos afirmar entre otros aspectos que los tratados internacionales no necesitan de normas interpuestas que trasladen su contenido y efecto al ordenamiento jurídico estatal, los efectos son directamente aplicables a todos los miembros del estado, a todos los operadores jurídicos y ciudadanos; como segundo elemento, no necesita tales principios y normas de conversión, porque el propio tratado forma parte del derecho positivo del Estado tras su publicación, firma y ratificación; es decir, están integrados, forman parte y deben ser respetados, integran un mismo ordenamiento jurídico, que por tanto se debe de caracterizar por las notas de unidad, coherencia y complitud.

Pero más allá de estos aspecto, que obligatoriamente hay que tenerlos presente, está la irrupción de la dignidad humana, razón de ser, principio y fin último de la organización estatal, en nuestro caso colombiano, según los artículos 1° y 2° de la *Constitución de Colombia*. Según una afirmación de Leguizamón, “La Carta de 1991, bien puede ser denominada como la Constitución de los Derechos Humanos” (Leguizamón, 1995, p. 40).

Estas consideraciones son las que nos llevan a adoptar de un modo especial en esta segunda parte⁵⁵ del trabajo el modelo de análisis de políticas públicas de *Advocacy Coalitions (AC)*.

⁵⁵ Ya hemos manifestado anteriormente que en la primera parte del marco doctrinal realizamos un desarrollo expositivo y planteamos un método histórico socio crítico.

4.2.2. El modelo *Advocacy Coalitions* (AC). El modelo evidenciará los factores tanto internos como externos de las políticas públicas; es conocido también como modelo de promoción y participación, donde la política pública es considerada como un paradigma (Roth, 2012, p. 172)⁵⁶. Ahora, para un posible cambio de paradigma o mantenerse; son tanto los factores externos a la propia política pública, como factores internos a la política, que lo ocasionan por el aprendizaje político.

Efecto producido sobre los actores y sobre la misma política por la suerte de retroacción interna a la política, que se produce con el paso del tiempo. La experiencia cotidiana que adquieren los actores de la política se traduce en una adaptación o modificación de los comportamientos y actitudes, en una adquisición de un saber práctico. El aprendizaje hace referencia a los aspectos cognitivos que resultan de la práctica de las políticas públicas. (Roth, 2012, p. 168)

Es por eso que en nuestro trabajo después de exponer el marco doctrinal, es decir el análisis expositivo histórico crítico de los tratados internacionales y en un segundo momento, la conceptualización de políticas públicas; análisis de políticas; ciclo de las políticas; ya en una tercera parte confrontamos, los elementos recogidos con los planes de desarrollo de los alcaldes de la ciudad de Bogotá; confrontación que realizaremos mediante análisis de políticas públicas con el modelo *Advocacy Coalitions*, donde podremos identificar, los diversos valores, ideologías o paradigmas, utilizados en los planes de desarrollo de 1991-2015. Pero no se trata de contrastación o como búsqueda de confirmación o falsación, es decir, “de las pruebas que al tener un resultado

⁵⁶ Para Kuhn (2006, pp. 302-303), “el término ‘paradigma’ se usa con dos sentidos diferentes. Por un lado, hace alusión a toda la constelación de creencias, valores, técnicas y demás, compartidos por los miembros de una comunidad dada. Por otro, denota un tipo de elemento de dicha constelación, las soluciones concretas a rompecabezas que, usadas como modelos o ejemplos, pueden sustituir a las reglas explícitas como base para la solución de los restantes rompecabezas de la ciencia normal. El primer sentido del término, llamémoslo el sociológico, (...), filosóficamente, el segundo sentido de paradigma es el más profundo de ambos” (p. 303).

negativo, exigen el rechazo de una teoría establecida” (Kuhn, 2006, p. 261)⁵⁷, sino de identificar diversos valores, ideologías o cegueras paradigmáticas⁵⁸ que no permiten u obstaculizan el surgir o posicionarse del nuevo paradigma. Los planes de desarrollo, corresponde a un compromiso⁵⁹ y que por mandato constitucional, están llamados a elaborar y ejecutar los gobernantes de turno⁶⁰, cuya finalidad es planificar para la efectividad de los derechos declarados no sólo en el ámbito nacional sino internacional.

El modelo *Advocacy Coalitions (AC)* conforme lo presenta Roth (2012, p. 168), para las políticas públicas en general o Nicolás Betancur (2016, p. 150) para las políticas educativas en particular; este modelo metodológico, fue propuesto y desarrollado específicamente para el análisis de los cambios de política en el largo plazo por Sabatier (1988) y Sabatier y Jenkins-Smith (1993); “como base para construir su modelo, los autores retoman los aportes realizados en el tema por Heclo (1974) y Rose (1976) en sus respectivos estudios” (Roth, 2012, p. 168). Tanto Betancur como Roth afirman que “Heclo y Rose consideraban que los principales factores explicativos de

⁵⁷ Según Kuhn (2006, pp. 169 y 261), “la ciencia normal debe esforzarse continuamente, y de hecho lo hace, por producir un acuerdo, más estrecho entre teoría y hechos, y dicha actividad puede interpretarse fácilmente como contrastación o como búsqueda de confirmación o falsación”.

⁵⁸ Para Morín (1999, p. 8), el juego de la verdad y del error no sólo se juega en la verificación empírica y la coherencia lógica de las teorías; también se juega a fondo en la zona invisible de los paradigmas. Esto lo debe tener en cuenta la educación.

⁵⁹ Enríquez, Muñoz, *et al* (2014, p. 206) afirman que “las obligaciones de los Estados, que son parte del sistema de Derechos Humanos, se han establecido en una tipología tripartita: respetar, proteger y realizar/hacer cumplir los Derechos Humanos. Esto es, establece obligaciones tanto negativas (no realizar acciones contrarias o que supongan una violación) como positivas (proteger de posible violaciones de terceras partes y realizar acciones proactivas para que los Derechos Humanos se desarrollen en la práctica). Esto significa que, por una parte, los Estados son considerados como posibles actores de las violaciones de los Derechos Humanos y, por otra, son aliados y parte necesaria para hacer que la protección de los Derechos Humanos sea una realidad. Esta es una de las grandes complejidades de la protección de los Derechos Humanos, tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional. Es útil reflexionar sobre esta aparente paradoja”.

⁶⁰ Según Kuhn (2006, p. 318), aunque “los valores sean ampliamente compartidos por los científicos y aunque el compromiso con ellos sea a la vez profundo y constitutivo de la ciencia, la aplicación de los valores se ve en ocasiones considerablemente afectada por los rasgos de las personalidades individuales y por las biografías que caracterizan a los miembros de un grupo”. Para nuestro estudio, el campo de las políticas públicas, es mucho más evidente, por las ideologías de base de los políticos a quienes les corresponde formularlas, implementarlas y aún evaluarlas.

los cambios de política son los factores externos⁶¹(...) a la propia política pública. En cambio Sabatier y Jenkins-Smith, proponen enriquecer este modelo explicativo inicial con la inclusión de factores internos a la política pública, más precisamente con los efectos causados por el aprendizaje político” (Roth, p 168-169).

Por eso para Roth,(2016, p. 169) “la tesis central del modelo *Advocacy Coalitions* es que los cambios en las políticas se deben no solamente a factores externos a la política pública, sino que dependen también de su dinámica interna, de su pasado”; ahora citando a Rose y Davies (1994, manifiesta que:

La coerción ejercida por esta herencia sobre el futuro de la política sería tan fuerte que los cambios se realizarían sin verdadera opción y casi independientemente de quién gobierna.

La herencia de una política no se limita a las instituciones y reglamentos que la conforman, sino que incluye también a las personas que componen las *comunidades de política* específicas que participan de la política (...), que comparten un sistema similar de creencias –serie de valores fundamentales, supuestos y percepciones de un problema específico– y que demuestran un cierto grado de coordinación de sus actividades en el tiempo. (Roth, 2012, p. 169)

Continúa afirmando, que:

A partir del estudio de estas coaliciones (AC), verdadero cimiento de las políticas, se pueden entender los procesos de cambio o no, que operan en formulación y determinación en las políticas públicas. Estas *Advocacy Coalitions*, en su conjunto, conformarían un subsistema de política en el cual ellas compiten entre sí para imponer su propia concepción de la política pública. Los cambios de política pública resultarían del trabajo y la lucha de estas coaliciones de actores. A partir de los recursos que encuentran tanto en el entorno pertinente al subsistema de la política –los factores externos–, como en su interior –el

⁶¹ Los factores externos de los cambios de políticas públicas a los que hacen referencia son principalmente “el desarrollo socioeconómico, la política (elecciones, partidos), los gremios y la administración, en particular, los altos funcionarios” (Roth, 2012, p. 168).

aprendizaje político—, las coaliciones intentarían hacer prevalecer su punto de vista, sus valores e intereses, para lograr su dominio en la conducción de la política pública. (Roth, 2012, p. 170)

Para comprender el modelo, es necesario saber que:

Está compuesto por un subsistema de política y su entorno pertinente, entorno que se divide en dos categorías de factores. La primera categoría de factores está conformada por variables relativamente estables en el tiempo y la segunda por variables más dinámicas, más inestables. Estas variables son los recursos o las coacciones que usan las AC como instrumentos y argumentos para intentar cambiar (o mantener) una política pública. (p. 170)

Así lo indica en el esquema que presenta Roth (2012, p. 171).

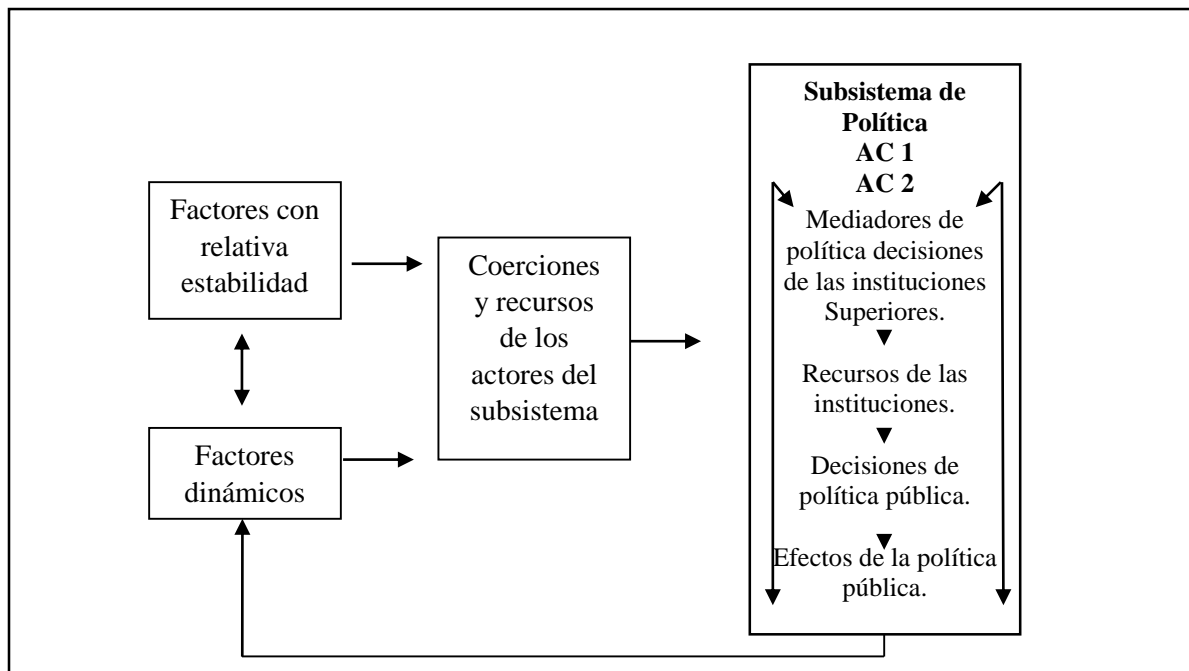


Figura 5 Modelo - Advocacy Coalition

Fuente: Sabatier y Jenkins-Smith (1993-224) adaptación Roth (2012, p. 171).

Roth indica que las coaliciones se diferencian por sus sistemas de valores e intereses.

En su trabajo de influencia sobre las políticas ellas intentan orientar la política hacia soluciones a su sistema de intereses, valores y creencias. Sin embargo, con relativa frecuencia se encontraría en la práctica un tipo de actores que se llama mediadores de política (*Policy brokers*). (...) se estima que estos *policy brokers*, que no pertenecen claramente a una u otra de las coaliciones, juegan un papel de intermediarios o de puente entre las concepciones que enfrenan e intentan encontrar una solución “razonable” o “practicable” al problema. (Roth, 2012, p.171)

El modelo hace énfasis en la importancia de los sistemas de valores de las coaliciones. Roth, considera, en efecto, que “es a partir de estos valores que la coalición que domina el subsistema va a percibir la problemática política que dominan el subsistema” (Roth, p. 172).

Un cambio de política pública se haría según una secuencia similar al cambio de un paradigma científico: un período “normal”, durante el cual acumula “anomalías”, se realizan experimentos, la autoridad del paradigma se fragmenta y se desemboca en una contestación de la validez de éste, para finalmente el nuevo paradigma reemplazar el anterior y se institucionaliza, se “normaliza”⁶². (p. 172)

En nuestro estudio, el paradigma de la modernidad, se encuentra históricamente legitimado, pero está en una etapa de cuestionamiento, ante el definitivo tránsito desde la primera a la segunda modernidad, o más bien hacia la posmodernidad”, tránsito enunciado por Roig (2006, p. 21). Arendt, en su libro: *Entre el pasado y el futuro* (2016, p. 33), manifiesta que:

Nuestra tradición de pensamiento político tuvo su comienzo definitivo en las enseñanzas de Platón y Aristóteles. Creo que llegó a un fin no menos definido en las teorías de Karl Marx (...) cuando declaró que la filosofía y su verdad están situadas no fuera de los asuntos

⁶² Roth (2006) aclara que aunque se puede asimilar la política pública a un paradigma científico, pero con la distinción de los cambios marginales (a la periferia del núcleo duro) y las anomalías pasajeras (elementos en contradicción con el paradigma dominante, pero toleradas por el sistema) de los cambios profundos que cuestionan el núcleo duro del paradigma de la política pública. A diferencia del estudio realizado por Roth, el cuál aplica el modelo en un cambio de paradigma en el campo ambiental, nuestro estudio, aplica el modelo, para reafirmar el paradigma de la dignidad humana, en los tratados internacionales y en la historia colombiana.

del hombre y de su mundo común, sino precisamente en ellos, y sólo se puede “llevar adelante” en la esfera de la coexistencia, llamada por él “sociedad”, a través del surgimiento de los “hombres socializados. La filosofía política necesariamente implica la actitud del filósofo ante la política. (Arenth, 2016, p. 33)

4.2.3. A modo de conclusión de la metodología. Siguiendo la secuencia de paradigma, método y modelo, podemos concluir que es por la complejidad epistemológica de los Derechos Humanos, de las políticas educativas, del ser humano y más específicamente la complejidad del niño, que nos encontramos dentro de un paradigma complejo; un método histórico socio-crítico, heurístico, hermenéutico y expositivo, cuando plateamos el marco teórico; además también un método cualitativo-cuantitativo, en el análisis específico de los planes de desarrollo en la ciudad de Bogotá, es decir metodologías mixtas; pero es el modelo metodológico *Advocacy Coaliti6n* (AC), o modelo de promoción y participación para el análisis de políticas públicas, que hace énfasis en la importancia de los sistemas de valores y creencias de las coaliciones, que dominan el subsistema y permiten percibir la problemática política, esa intersección entre política y derecho a la educación; política de la educación y Derechos del niño; tratados internacionales y políticas públicas, y todas estas intersecciones contempladas en una nueva era.

Es por eso que en una primera parte de nuestro estudio, se presenta un desarrollo expositivo crítico de los documentos de los tratados internacionales, y se hace también uso del método histórico para dar cuenta del proceso de los Derechos del niño. El punto esencial es “la dignidad humana, el tesoro más importante que tenemos, lo que nos iguala y al mismo tiempo lo que nos hace únicos” (Gay, 2015, p. 53). La primera parte de nuestro estudio exige el uso de metodologías mixtas.

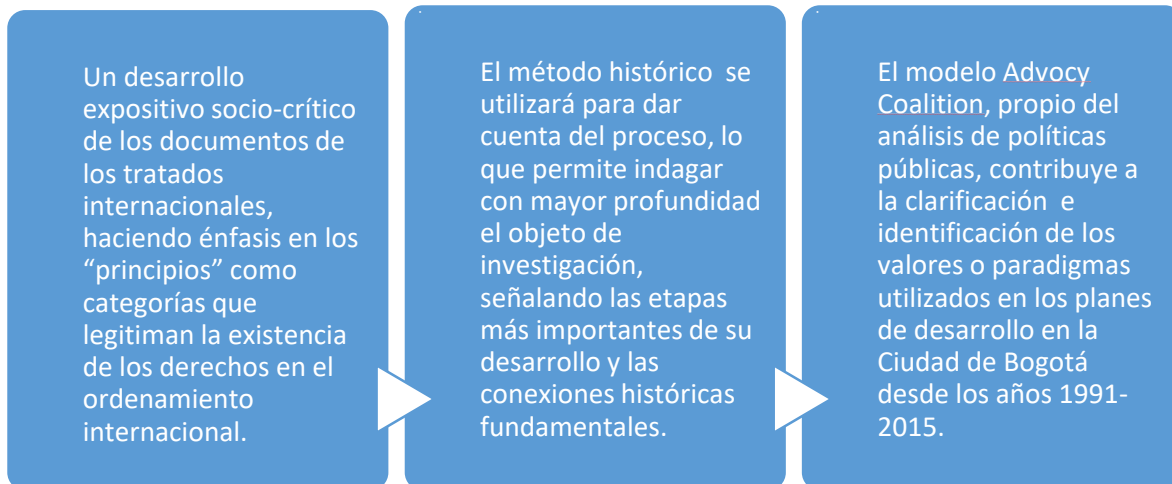


Figura 6 *Metodologías mixtas*. Fuente: Elaboración propia.

Ya en una segunda parte, de una forma más específica la aplicación de este modelo, *Advocacy Coalition* (AC), es el caso de las políticas públicas educativas de la ciudad de Bogotá después de la promulgación de la Constitución de 1991, –factor dinámico– que se desarrollan en su ciclo de formulación, implementación y evaluación, en los planes de desarrollo; para percibir sus efectos como política pública, en este ciclo juegan un papel importante las coaliciones, que se diferencian por sus sistemas de valores y sus intereses (partidos políticos, movimientos sociales, sindicatos), que en su trabajo de influencias, coacciones y recursos del subsistema, sobre las políticas, ellas (coaliciones) intentan orientar la política hacia soluciones que correspondan a su sistema de intereses, valores y creencias.

Con la Constitución colombiana de 1991 estamos asistiendo a un cambio trascendental como lo hemos presentado anteriormente, “colocó como razón de ser, principio y fin último de la organización estatal la dignidad humana” (CN 1), por tanto este debe ser el paradigma de toda reflexión de los Derechos Humanos y de toda política educativa en Colombia. Ahora la aplicación de este modelo (*Advocacy Coalitions*) en nuestro trabajo, queda orientado hacia la consecución del objetivo general del estudio, es decir, verificar que en los distintos planes de desarrollo de la

ciudad de Bogotá (o agrupación de planes por los valores que conllevan) el Estado respete, garantice y cumpla la efectividad de los derechos y libertades de las personas y en nuestro caso de los niños sin discriminación alguna.

Es una temática compleja, en término de dominio de saberes –filosóficos, políticos, sociológicos, educativos, jurídicos– que permitirá acercarnos, como afirma la Declaración de los Derechos del niño “a fin de que éste –el niño– pueda tener una infancia feliz y gozar de su propio bien y en bien de la sociedad, de los derechos y libertades que en ella –la Declaración– se enuncian” (DDN. Proclama).

En últimas, la razón de utilizar las metodologías mixtas y el modelo *Advocacy Coalition*⁶³ de la disciplina conocida como análisis de las políticas públicas, es porque “presenta elementos de una disciplina ‘bisagra’ entre el análisis científico y la acción política, entre las teorías y las prácticas políticas” (Roth, 2012, pp. 168-173); este estudio busca contribuir y proponer temas de reflexión, modos de pensar y herramientas para enfocar la acción pública, desde los derechos de los niños. Un aporte desde mi experiencia como educador y directivo de una institución escolar, en la ciudad de Bogotá, donde en un momento de tensión entre políticas públicas y derechos de los niños, llegó a tal punto de romper el equilibrio –si alguna vez lo ha tenido- que sentí y viví con los padres de familia que los niños eran más objeto que sujetos de y con derechos, en un fenómeno que los medios de comunicación y los mismos padres de familia acuñaron con el término de ‘desplazamiento forzado escolar’.

⁶³ Este modelo desarrollado por Sabatier (1988), está constituido en primer lugar, en la existencia de comunidades de política “que compiten entre sí para imponer su propia concepción de la política pública. (Roth, 2012, p.170); en segundo lugar, el proceso de implementación es fundamentalmente un proceso de aprendizaje político (Roth, 168-169). A partir de estas dos fuentes propone un modelo de explicación de las políticas públicas. Para nuestro estudio la influencia de las coaliciones políticas (*Advocacy Coalición*), ejercen un papel importante a lo largo del proceso de formulación e implementación de la política, a nivel escalas, local, nacional, internacional.

Nuestro estudio quiere evitar como reflexión de la política de la educación lo manifestado por Fullat (1993):

Tal vez un *tratado de Política de la educación* acabe siendo una hermenéutica de los lenguajes utilizados por los políticos ocupados en reglamentar y domesticar la praxis educadora. Schleiermacher (1768-1834), Gadamer (1900), Heidegger (1889-1976), los tres alemanes, más Ricoeur (1913), este francés nacido en Valence, se han ocupado de legitimar *la razón hermenéutica* que así, al pronto, aparece como razón desazonada. (p.49)

Fullat (1993) trató de presentar el tratado de *Política de la educación. Politeya-Paideia*, elaborando un tejido conceptual a base de relacionar dialécticamente explicación y comprensión. Nuestro estudio en la transición de una nueva era, quiere aportar una lectura holística desde la intersección (cuadros 1 a 4), que se da entre tratados internacionales y política de la educación; intersección que deben de asumir las políticas educativas porque inciden directa e indirectamente en los niños.

**CAPÍTULO 5: ORGANIZACIÓN DE LAS FUENTES
BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES Y ESTRUCTURA DEL
TRABAJO**

CAPÍTULO 5

Organización de las fuentes bibliográficas y documentales y estructura del trabajo

5.1. Fuentes bibliográficas y documentales

Las fuentes bibliográficas y documentales corresponden y están organizadas de la siguiente forma: un primer grupo, hace referencia a las fuentes primarias de los primeros tratados internacionales, correspondiente a la Sociedad de Naciones (anterior a las Naciones Unidas); estos documentos oficiales son custodiados en la biblioteca de las Naciones Unidas de Ginebra, Palacio de las Naciones.

Existe un segundo grupo de documentos de los tratados internacionales que corresponden a las Naciones Unidas, y hacen referencia a documentos después de la proclamación de la *Declaración Universal* (1948); la organización tiene el centro de información en Ginebra, los documentos son de carácter público y de fácil adquisición⁶⁴ y confrontación para verificar si se trata de un documento original⁶⁵.

Un tercer grupo de documentos, corresponden a los organismos del Estado colombiano ya sea a nivel nacional o distrital⁶⁶ son también documentos oficiales de fácil acceso.

Un cuarto grupo corresponde a los libros de consulta en general y revistas de carácter científico.

⁶⁴ Los documentos de las páginas oficiales de los diversos organismos de la Organización de Naciones Unidas se pueden consultar en línea en la página web institucional.

⁶⁵ Todos los documentos de las Naciones Unidas llevan una signatura compuesta de letras mayúsculas y cifras. La simple mención de una de esas asignaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

⁶⁶ Los documentos jurídicos se pueden consultar en la página web institucional de gobierno de Colombia y/o alcaldía de Bogotá.

Un quinto grupo, que utilizamos en el ciclo específico de la evaluación de los planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá, es variado, desde estadísticas que emite la Secretaría de educación, hasta artículos periodísticos que miden en cierto sentido el impacto de las políticas públicas.

5.2. Organización de las fuentes bibliográficas y documentales

I. Tratados Internacionales anteriores a la *Declaración Universal* de 1948.

A. Informe de la 5ª Comisión a la 5ª. Asamblea, documento. A.107.1924.IV de 24 de septiembre 1924.

B. Informe de la comisión provisional de asuntos sociales, documento E/41 de 21 de mayo 1946 pp. 20-35.

C. Acta resumida de la reunión 34 de 8 de septiembre de 1947, documento E/CN.5/SR.34 de 28 noviembre 1947, segundo período de sesiones de la comisión de asuntos sociales.

D. Informe del sexto período de sesiones de la comisión de asuntos sociales: documento E/CN.5/199 de 9 de febrero de 1950, nota redactada por la secretaría,

E. Actas resumidas de las diversas reuniones de la comisión de Derechos del hombre: Reunión 912 de 1º de octubre de 1959, doc. A/C.3/SR.912, pp.29-33; Reunión 913 de 2 de octubre de 1959, doc. A/c.3/SR.913; Reunión 914 de 2 de octubre 1959, doc. A/C.3/SR.914. Treceavo período de sesiones de la comisión de Derechos del Hombre.

II. Tratados Internacionales de las Naciones Unidas después a la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948.

A. Diario oficial 32682 de diciembre de 1968 (Colombia). Ley 74 de 1968. *Pacto internacional de derechos civiles y políticos; Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.*

B. Diario oficial 33780 de febrero 5 de 1973. Ley 16 de 1972. *Convención Americana sobre los Derechos Humanos*.

C. Diario Oficial 39640 de enero 22 de 1991. Ley 12 de 1991. *Convención de los derechos del niño*.

D. Comité de derechos económicos, sociales y culturales. Documento HRI/GEN/1/Rev. 9 (vol. I).

E. Comité de derechos del niño. Documentos CRC/C/GC/1-14. Documento CRC/C/COL/CO/4-5.

III. Documentos oficiales del Estado colombiano.

A. *Constitución política de Colombia*.

Castro, J. (2010). *Constitución política de Colombia*. Concordancias, referencias históricas e índice analítico. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda. (Cuarta edición).

B. Sentencias de la Corte Constitucional colombiana⁶⁷.

C. Documentos de los planes de desarrollo de la alcaldía de Bogotá DC

a. *Plan de desarrollo 1991-1992*. Acuerdo 8 de 1991. Registro distrital 652 del 7 de octubre de 1991. Concejo de Bogotá.

b. *Plan de desarrollo. 1993-1995*. Acuerdo 31 de 1992. Registro distrital 719 del 5 de enero de 1993. Concejo de Bogotá.

c. *Plan de desarrollo 1995-1998*. Decreto 295 de 1995. Registro distrital 978 del 1 de junio de 1995.

⁶⁷ Las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia se pueden consultar en línea en la página web institucional.

- d. *Plan de desarrollo 2001-2004*. Decreto 440 de 2001. Registro distrital 0601 del 1 de junio de 2001.
- e. *Plan de desarrollo 1998-2001*. Acuerdo 6 de 1998. Registro distrital 1674 del 6 de junio de 1998. Concejo de Bogotá
- f. *Plan de desarrollo 2004-2007*. Acuerdo 119. Registro Distrital 3111 del 3 junio de 2004. Concejo de Bogotá
- g. *Plan de desarrollo 2008-2012*. Acuerdo 308 de 2008. Registro distrital 3996 del 11 de junio de 2008. Concejo de Bogotá.
- h. *Plan de desarrollo 2012-2015*. Acuerdo 489 de 2012. Anales del Concejo de Bogotá 2012.
- i. Estadísticas oficiales de la Secretaría de Educación de Bogotá.

IV. Libros de consulta bibliográfica y revistas de carácter científico.

5.3. Estructura del trabajo

El trabajo lo organizamos en cinco grandes partes de la siguiente forma:

Primera parte:

Comprende cinco capítulos que desarrollan: la delimitación de la temática; la presentación del ámbito geográfico y temporal, y la relevancia social; hipótesis y objetivos; estos temas los desarrollamos en los primeros tres capítulos; dedicamos un cuarto capítulo al planteamiento metodológico de la investigación; y un último capítulo (quinto), para presentar la organización de las fuentes bibliográficas y documentales, junto con la estructura general del trabajo.

Segunda parte:

Corresponde al marco doctrinal y constan dos grandes apartes.

El primero pretende recoger y presentar el análisis de los documentos de Derecho Internacional, los elementos de su interpretación y aplicación de los derechos del niño, partiendo desde la *Declaración de Ginebra* de 1924 que declara el derecho del niño a un desarrollo normal como ser humano y la educación como medio esencial en dicho desarrollo, hasta las observaciones dadas por el Comité del niño⁶⁸ de la Organización de Naciones Unidas, en el año 2015, en relación al cuarto y quinto informe, presentado por Colombia.

Este estudio de documentos lo dividimos en tres secciones: desde la *Declaración de Ginebra* de 1924, hasta los *Pactos Internacionales*; una segunda sección que comprende los *Pactos Internacionales*, y, la *Declaración y Convención Americana*, la *Convención de los Derechos del niño* (1989), las principales conferencias mundiales de Derechos Humanos de *Teherán* (1968), *Viena* (1993), y las conferencias mundiales del derecho a la educación: *Jontiem* (1990), *Dakar* (2000), *Santiago de Compostela* (2010); y por último, una tercera sección correspondiente a la *Observación General 13°*, del *Comité de derechos económicos, sociales y culturales*, que hace lectura en especial del artículo 13 del *Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, que, a su vez, trata de las obligaciones de los Estados partes sobre el derecho a la educación; igualmente en esta sección, presentamos y analizamos el informe que elaboró el *Comité de derechos del niño* en sus secciones 1955^a y 1956^a (Documento CRC/CO/COL/4-5 de 2015), observaciones a los informes periódicos cuarto y quinto, presentados por Colombia.

⁶⁸ Los trabajos preparatorios y las observaciones del *Comité del niño*, constituyen un medio de interpretación complementario de los Derechos del niño (Cots, 2015, p. 59).

En un segundo aparte del marco teórico, recogemos los aportes de los recientes estudios sobre qué son políticas públicas, su formulación, implementación y evaluación, pero sobre todo nos centraremos en qué se entiende por análisis de políticas públicas y cómo se estructura dicho análisis para su aplicación en el caso que nos ocupa.

Tercera parte:

Una vez identificados los elementos y su interpretación en los tratados internacionales por una parte, y por otra, qué se entiende por análisis de políticas públicas y cómo se estructura dicho análisis, realizamos unos análisis de política educativa en las políticas públicas de la ciudad de Bogotá, planes de desarrollo; formulación, implementación y evaluación, durante el período 1991-2015. Recordando que las autoridades de la rama ejecutiva nacional, departamental, distrital y municipal, deben diseñar y ejecutar políticas públicas para efectivizar los Derechos del niño.

Cuarta parte:

La confrontación, nos va a arrojar varias conclusiones y propuestas, indicando que, aunque tenemos instrumentos válidos y de obligatorio cumplimiento en las políticas educativas, aún en algunos casos, los niños siguen siendo más ‘objeto de políticas que sujetos de y con derecho’ y que por tanto, es necesario, que para garantizar al máximo los Derechos del niño, seguir tomando conciencia de la trascendencia de cambio de paradigma, donde “la familia, la sociedad y el Estado, tienen la obligación de asistir y proteger al niño, para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos” (CN, art. 67); demostrando así que es factible una interpretación holística de los Derechos del niño, del derecho a la educación, por encima de las ideologías, evitando que los niños estén a merced de los políticos de turno.

Quinta parte:

Hacemos un cierre con un glosario, en él figuran palabras y expresiones que han sido utilizadas en el estudio y le atribuimos el significado atribuido especialmente por los tratados internacionales o autores que refuerzan o aportan dentro esa misma acepción.

Presentamos también un índice general, la bibliografía y algunos anexos de documentos originales; estos corresponden a cuatro momentos históricos fundamentales y de cuatro organismos distintos, indicando la lectura holística desde los diversos organismos: *Declaración de Ginebra* de 1924, de la Sociedad de Naciones; Proyecto de la declaración de los derechos del niño de 1959, Reunión 912, de la Comisión de derechos del hombre, de las Naciones Unidas; *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza* de 1960, de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; *la Observación general N° 14* de 2013, del Comité de Derechos del niño, donde indica que su interés superior sea la consideración primordial.

SEGUNDA PARTE: MARCO TEÓRICO

Sección A

TRATADOS INTERNACIONALES

**CAPÍTULO 6: DE LA DECLARACIÓN DE 1924 A LA CONVENCION
RELATIVA A LA LUCHA CONTRA LAS DISCRIMINACIONES EN
EL CAMPO DE LA ENSEÑANZA DE 1960.**

Dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones que sean más conducentes a la realización de los derechos de los niños y que puedan estar recogidas en: a). El derecho de un Estado; o b). El derecho internacional vigente con respecto a dicho Estado. (CDN, art. 41)

CAPÍTULO 6

De la Declaración de Ginebra (1924) a la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza (1966)

6.1. Tratados internacionales⁶⁹: La clave de interpretación de los Derechos Humanos

Algunas Constituciones entre ellas la de Méjico, España y la República de Colombia; han definido que los derechos y deberes consagrados en la Constitución se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre Derechos Humanos⁷⁰; más aún, La *Constitución colombiana* en el artículo 94 manifiesta que: “La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no deben entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”⁷¹. Por eso para el marco teórico de nuestro estudio, se presentan los diversos tratados internacionales, y se recoge su interpretación dentro de un análisis⁷² de los siguientes textos⁷³:

⁶⁹ Por tratarse de un trabajo de análisis de textos; los términos *Declaración, Convención, Pacto*, en mayúscula y cursiva, se refieren directamente al documento del cual se hará el análisis respectivo.

⁷⁰ La *Constitución política colombiana* lo definió en el artículo 93; La *Constitución española* en el párrafo segundo del artículo 10:” Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”. Méjico a partir del 11 junio de 2011, en su artículo primero, establece un reconocimiento expreso de los Derechos Humanos contenidos tanto en la Carta magna como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

⁷¹ En esta línea de argumentación la Corte Constitucional colombiana, argumentó: “La integridad del ser humano, se constituye razón de ser, principio y fin último de la organización estatal”. Sentencia T-499/92 M: P. Eduardo Cifuentes.

⁷² El Análisis que se realiza en este trabajo no sigue estrictamente el orden cronológico, sino a interés de la exposición.

⁷³ Se puede consultar una tabla general de Derechos Humanos en la página web de la Fundación acción pro Derechos Humanos.

Tabla 1 *Tratados Internacionales y otras fuentes*

Documento	Año	Entidad
<i>Declaración de Ginebra</i>	1924	Sociedad de Naciones. Sistema Universal
<i>Memorando y Resolución 309 C (IX)</i>	1950	Organización de las Naciones Unidas. Comisión de asuntos económicos y sociales.
<i>Declaración de los Derechos del Niño.</i>	1959	Organización de las Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos.
<i>Declaración Universal de los Derechos del Hombre</i>	1948	Organización de las Naciones Unidas.
<i>Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales</i>	1950	Comité europeo de Derechos Humanos.
<i>Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza</i>	1960	Conferencia general de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura.
<i>Pacto Internacional de los derechos civiles y políticos.</i>	1966	Organización de las Naciones Unidas.
<i>Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales.</i>	1966	Organización de las Naciones Unidas.
<i>Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre.</i>	1948	Organización de Estados Americanos.
<i>Convención Americana sobre los Derechos Humanos.</i>	1967	Organización de Estados Americanos.
<i>Convención sobre los Derechos del niño.</i>	1989	Organización de las Naciones Unidas.
<i>Conferencia Mundial de Teherán y de Viena de Derechos Humanos</i>	1968 y 1993	Organización de las Naciones Unidas.
<i>Declaración De Jomtien</i>	1990	Organización de las Naciones Unidas.
<i>Observación General 13°.</i>	1999	Organización de las Naciones Unidas. Comité de Derechos económicos, sociales y culturales.
<i>Declaración de Dakar</i>	2000	Organización de las Naciones Unidas.

<i>Declaración de Santiago de Compostela</i>	2010	Organización de las Naciones Unidas.
<i>Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto de Colombia.</i>	2015	Organización de Naciones Unidas. Comité Derechos del niño.

Fuente: Elaboración propia a partir de los tratados internacionales.

Por aspecto metodológico el estudio lo realizamos en tres secciones:

En una primera sección, exponemos y analizamos la *Declaración de Ginebra* de 1924 de la Sociedad de Naciones, que representa un punto de partida y fuente de interpretación en su proceso histórico de la declaración de 1959. En medio de este proceso histórico se entrelaza con el proceso de la *Declaración Universal* de 1948; y con unos convenios relativos a su aplicación como son el *Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales* de 1950, y la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza* de 1960.

En una segunda sección, analizamos los documentos de los *Pactos Internacionales* de 1966, la interpretación se enriquece con la *Declaración y Convenio Americano de los derechos y deberes del Hombre*, el primero de 1948 y el segundo de 1967, un año posterior a los *Pactos Internacionales*. En esta segunda parte del desarrollo histórico de los derechos de los niños, derecho a la educación es documento clave, la *Convención sobre los Derechos del niño* de 1989, y el trabajo que continúa realizando la Organización de Naciones Unidas, con otras declaraciones como la *De Jomtien* (1990); *Dakar* (2000) y *Santiago de Compostela* (2015); o en la *Conferencia mundial de Teherán* y de *Viena* de Derechos Humanos en 1968 y 1993.

Una tercera sección, corresponde al trabajo realizado por el Comité de derechos económicos, sociales y culturales y el Comité del niño, de la misma Organización de las Naciones Unidas a

través de observaciones generales, que según como afirma Cots son una guía sobre cuestiones concretas de aplicación de las convenciones, que generan doctrina y son fuentes de interpretación:

Estos son documentos a través de los cuales expresa su posicionamiento sobre la significación de un artículo o un tema que afecta a la infancia; se trata de recomendaciones genéricas que se dirigen a todos los Estados miembros, y que proporcionan a los gobiernos una mejor comprensión y una guía adicional sobre cuestiones concretas de aplicación de la Convención. Generan doctrina y son fuentes de interpretación. (Cots, 2015, p. 63)

Igualmente lo podemos afirmar de las observaciones del Comité de derechos económicos, sociales y culturales, en especial el informe del 21º período de sesiones de 1999, la *Observación general*⁷⁴ 13º, que hace referencia al artículo 13 y 14 del *Pacto Internacional* de derechos económicos, sociales y culturales, que según el mismo comité: “El artículo 13, la disposición más extensa del Pacto, es el artículo de alcance más amplio y más exhaustivo sobre el derecho a la educación de toda la litigación internacional sobre los derechos humanos” (numeral 2).

6.2. Declaración de los Derechos del niño de 1959. Un hito en la historia del niño

Según Volio (1979), expresidente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas:

El derecho a la educación surge tardíamente en la historia de las libertades públicas, y este es un hecho que sorprende aún si se toma en cuenta que el concepto de derechos públicos subjetivos, oponibles al Estado y pertenecientes a cada persona humana, tardó mucho en desarrollarse y en adquirir la general aceptación que tiene ahora en nuestro tiempo, con perfiles definidos. En efecto, sólo cuando los individuos lograron su autonomía, respecto de las comunidades donde se encontraban sumergidos y

⁷⁴ Se refiere a un documento oficial que emite el Comité de derechos económicos, sociales y culturales, en este caso específico el documento llamado *Observación general número 13º*.

regimentados, afirmaron por una larga y ardua lucha, su personalidad y dignidad esenciales. Fue así que la vida, la libertad, la igualdad, la propiedad privada y la seguridad jurídica, fueron los primeros derechos reconocidos, proclamados y protegidos en los documentos precursores del constitucionalismo. La educación en cambio, a pesar de su gran importancia se incorporó con gran retraso al grupo escogido de los Derechos Humanos.” (p. 19)

El motivo de la afirmación es porque en todo lugar y en toda época la instrucción primero, y después su concepto más abarcador, la educación, fueron considerados desde el punto de vista del interés general de la sociedad –o del Estado–, era el bien social y la conservación del grupo, lo que perseguían primordialmente por medio de los sistemas educativos, los cuales preparaban para el logro de ciertos valores y de ciertos propósitos.

Hoy en algunas políticas públicas, podemos encontrar todavía estos propósitos, –a veces ni siquiera responden al bien social general sino a intereses de ideologías partidistas– que es necesario visualizar para que la educación tenga al niño, a la persona del niño, como centro de todo proceso pedagógico, y el sistema cumpla su objetivo de respetar, promover, proteger, garantizar y cumplir, el derecho a la educación del niño, conforme se plantea en todo el proceso del Derecho Internacional, que para nosotros tiene sus raíces desde la Declaración de Ginebra.

6.2.1. Antecedentes de las Declaraciones de 1924 y 1959. Según Cots (1979, pp. 83-88), para hacer una lectura atenta de la Declaración de 1959, es necesario antes leer y comprender el primer antecedente histórico, el sencillo pero profundo documento que redactó en 1923, la inglesa Eglantyne Jebb y que fue asumido por la Sociedad de Naciones el 24 de septiembre de 1924, sólo así se logra asumir éste conjunto de principios.

Eglantyne Jebb, fue la fundadora de la asociación inglesa de *Save the Children Fund (SCF)* y los años siguientes de la unión internacional de *Secours aux Enfants (UISE)*, desde 1946 integrada a la Unión Internacional de la Infancia (UIPE), que como entidad, asume como suya la carta constitucional de la *Declaración de Ginebra* de 1924. La UIPE es actualmente una de las organizaciones no gubernamentales de la ONU, con estatutos consultivos de categoría B.

Es a la mitad del siglo XIX que se afirman las tendencias internacionales, que favorecen el progresivo reconocimiento de los derechos de las personas, las cuestiones sociales y económicas parecen mezclarse cada vez más. De la constatación de los hechos, surge que para vivir libremente el hombre, necesita tener asegurados unos medios de vida. Los juristas ya han resaltado los aspectos humanitarios y globales de la Revolución Francesa, con una importante historia de los derechos de las gentes. La Santa Alianza, después de las Guerras Napoleónicas –guerras nacionales ya no de dinastías– y de haber fracasado en el intento de superar la organización de Estados Nacionales, comporta un hacer desde el punto de vista del derecho internacional (Guilló, 2014, 3). Según Cots (1979, p. 84), citando a Wells en su breve historia del mundo, manifiesta que: “Dos direcciones del pensamiento tan diverso como el socialismo marxista⁷⁵ y la filosofía liberal exigen que los intereses de la humanidad sean tratados con un criterio mundial”⁷⁶.

⁷⁵ Es necesario tener presente el desarrollo de la doctrina de Marx después de su muerte, que siguió al comienzo el curso de la corriente principal que había dado origen a la fundación de la Primera Internacional (Londres, 1864, cuyos fines habían sido la organización política del proletariado, así como la creación de un foro para examinar problemas en común y proponer líneas de acción; en el Congreso de Londres de 1896, la internacional decide la expulsión de los anarquistas, y en el congreso de Ámsterdam de 1904 se condena el revisionismo de Eduard Bernstein (1850-1932), quién defendía que la historia había quitado validez a la teoría marxista, insistía en la diferencia entre el análisis económico y los ideales políticos. El estallido de la primera Guerra Mundial (1914-1918), produjo una escisión en el movimiento socialista que supuso, tras la Revolución rusa, la creación de una Tercera Internacional, en 1919, a iniciativa de Lenin y el Partido Comunista de Rusia. (Enríquez, Muñoz *et al*, 2014, 63-64).

⁷⁶ H.G. Wells, *Breve Historia del mundo*, Madrid, Ed. Aguilar (no consta fecha de edición), Wells es autor también del trabajo *The New World Order*, Londres, *National Peace Council Pamphlets*, (1940, pp. 139-145), citado por Verdoot, A. entre los textos que dispone el secretario de la División de los Derechos del Hombre, al comenzar los trabajos preparatorios de la formulación de esta Declaración Universal.

Pero, es necesario anotar que en la mitad del siglo XIX, se produce un cierto descenso de todos aquellos movimientos, a causa de surgimientos de nacionalismos incompatibles con el tema.

Comenta David Thomson (1959), en su libro *Historia Mundial 1914-1950*, que en buena hora el derecho humanitario se encarna en Instituciones Internacionales privadas, tipo la Cruz Roja –la única no absorbida por las ONU–, cuando en 1920 comienza la fase experimental que supone la *Sociedad de Naciones*, la cooperación constructiva y lenta de finales del siglo XIX, continuaba a un nivel no oficial o semioficial, y era la de confiar las ideas y de los hábitos mentales a la Cruz Roja Internacional, a la Federación de Sindicatos Obreros, al Movimiento Boy Scouts, y de cuatrocientos o quinientos grupos que seguían vivos.

Según Cots (1997, pp. 85-88) es en esta tradición y en este marco histórico, que tenemos que hablar de la vida y obra de Eglantyne Jebb quién decía: “la acción del gobierno es lenta, es necesario una fundación para salvar a los niños” (Cots, 1997, p. 87). Es esta maestra de escuela, que vivió la experiencia sufrida por los niños en la Primera Guerra Mundial, y es así que en abril de 1919 crea la *Save the Children Fund (SCF)*, con una de sus ideas revolucionarias, la “nueva caridad debe ser científica”(Cots, 1979, p. 87), por eso organizó oficinas en Londres, servicio profesional de publicidad, administración de recursos organizados como una verdadera empresa, de carácter netamente social, pero sobre todo, “mantuvo siempre, de una manera espontánea, una absoluta neutralidad ante los intereses políticos” (Cots, 1997, p. 88).

La Fundación Internacional de *Secours aux Enfants (UISE)* y la redacción de la primera carta de los niños o *Declaración de Ginebra*, son dos hechos relacionados de los contactos de Eglantyne Jebb con la Cruz Roja Internacional (Guilló, 2014, p. 8). Ella había acudido por primera vez a Ginebra con motivo del informe del doctor Frederic Ferrière, vicepresidente de la Cruz Roja Internacional, sobre la situación catastrófica de los niños de Viena, justo acabada la

Primera Guerra Mundial. El 6 de enero de 1920, se crea la unión internacional de *Secours aux Enfants* (UISE). Los miembros de la unión internacional tienen un nuevo espíritu: una solidaridad entre todas las naciones del mundo. “Ellos veían como un deber, el ayudar a los niños necesitados de cualquier país” (Cots, 1997, p. 89)⁷⁷; según Cots afirmaban otros dos aspectos: primero que: “el medio indiscutible de salvaguardar los intereses de los niños en los tiempos de desastre, es el establecer un sistema perfeccionado de protección de los niños en tiempos normales” (Cots, 1997, p. 91); y un segundo aspecto el que “la UISE, veía la necesidad de una carta, que fuese comprendida y aceptada por todos los países, y que fuera fácil de traducir a todos los idiomas, destinada al cuidado, protección y atención de todos los niños y provocara una transformación de las leyes y las costumbres”(Cots, 1997, p. 92).

¿Cuáles son los niños en tiempos normales? Para dar respuesta en este contexto del siglo XIX, tenemos que seguir las actividades de interés de Englantyne en Ginebra, de hecho allí se consolida la denominada «Escuela de Ginebra». Moreu Á.C. (2010, pp. 267-292), nos describe que los inicios los podemos situar ya en los años finales del siglo XIX, el principal antecedente de esta escuela es el filósofo y pedagogo Jean Jacques Rousseau, autor del *Emilio*, uno de los libros más influyentes de la modernidad pedagógica. Por otra parte, los referentes institucionales más significativos de la Escuela de Ginebra son principalmente: la Oficina Internacional de las Escuelas Nuevas (*Bureau International des Écoles Nouvelles*), fundada por Adolphe Ferrière en 1899; el Instituto J.J. Rousseau (*Institut Jean Jacques Rousseau*), fundado por Édouard Claparède en 1912, con la *Maison des Petits* (1913) como escuela anexa; el Instituto como centro asociado a la Universidad de Ginebra, colaboraba con la cátedra de Psicología Experimental de la Facultad de

⁷⁷ Es el sentido que se desarrolla después de la Primera Guerra Mundial, como lo anotamos al citar el libro de Thonson (1959): *Historia mundial 1914-1950*.

Ciencias; con una verdadera vocación internacional, mantenía estrechos contactos con la Sociedad Psicoanalítica de Zurich, liderada por Carl Jung y Herman Rorschach, pionera en aquel momento de la expansión del freudismo fuera de Viena. Por otra parte, el establecimiento de Claparède se relacionaba con escuelas nuevas y movimientos de renovación suizos, belgas, alemanes e italianos.

En este contexto, el niño no es un ente abstracto, sino una individualidad bien diferenciada, el niño, no es un adulto en formación⁷⁸, cada niño necesita una atención, unos tiempos, e incluso unos espacios que no tienen que ser los mismos para todos. El niño está en crecimiento, en desarrollo, por eso se ha tener en cuenta dos perspectivas: la de su crecimiento y la lentitud, a través de sucesivas etapas de maduración, de este crecimiento. El otro aspecto de considerar es que hay momentos que no se repiten, oportunidades irreversibles, que hacen delicada, cuidadosa nuestra intervención, se trata de un desarrollo de totalidad que exige: singularidad, prevención y garantía al máximo, en estos aspectos Cots (1979), es reiterativo en su libro: *La Declaración Universal del's Drets de l'infant*, que justamente se puede calificar como un hito académico, en defensa de los derechos de los niños, a partir del análisis que hace de la *Declaración de los Derechos del niño* de 1959 de las Naciones Unidas. Este es el niño de la *Declaración de Ginebra*, es el niño de *la Maison des Petits*, es el niño de nuestra escuela. Esta nueva consideración del niño como individualidad, –y no desde el mundo de los adultos– abriría un amplio campo de investigación, no tratado en profundidad, o que no se le ha dado importancia hasta el momento.

⁷⁸ Armiño Mauro (2009, p. 224), en el prólogo al *Emilio* de Rousseau afirma: “El desarrollo natural tiene sus propias leyes, y aquí estriba precisamente el gran descubrimiento de Rousseau; la infancia no es una etapa de preparación para llegar a ser adulto; la infancia es un estadio especial con su propio equilibrio y sus propias leyes; un estadio de la naturaleza humana que es en sí autónomo y posee su particular estructura. Hay que respetarle, por tanto, y dejar que madure libremente. De ninguna manera puede sacrificarse al posible adulto; el adulto no existe todavía mientras el niño es”.

Carlos Villagrasa y Isaac Ravetllat, comentan las conclusiones a las que llegaron dos sociólogos: Aguinaga y Comas, en 1991:

Tras un intenso trabajo de campo en el que trataron de desvelar la visión que los adultos tienen sobre el grupo de población más joven, destacando dichos autores que uno de los espacios en los que el consenso se manifiesta más claramente, reside en la incapacidad de los participantes para manifestar una definición de niño y de infancia. Cuanto más se intenta profundizar, menos se logra una definición, lo que es significativo en sí mismo y no hace más que mostrar un reflejo de la realidad: en primer lugar demuestra lo privado que es un niño, que no existe en el lenguaje definido como tal, en segundo lugar el interés de personalizar impidiendo toda racionalización del fenómeno infancia. En este marco se sitúa el niño no por lo que es sino por su relación con el entorno. (Villagrasa y Ravetllat, 2006, p. 51)

6.2.2. Los Derechos del niño y el texto de la Declaración de Ginebra de 1924. El tema de los derechos de los niños circuló en algunos medios intelectuales durante el siglo XIX. Según Cots “un ejemplo de ello fue la referencia que hizo el escritor francés Vallés en su obra *El Niño* (1879), y más claramente la reflexión sobre los derechos de los niños que realizó Wiggin en *Children's Rights* (1892)” (Cots, 1979, p. 35).

En este ambiente receptivo, en las dos primeras décadas del siglo XX circularon varias declaraciones científicas y pedagógicas. Pero es de anotar que la primera declaración sobre los Derechos del niño, de carácter sistemática, es la *Declaración de Ginebra* de 1924⁷⁹, redactada por Eglantyne Jebb, fundadora de *Save the Children*, y asumida por la UISE⁸⁰, por su sencillez la presento en su totalidad:

⁷⁹ La *Declaración de Ginebra* es redactada por Eglantyne Jebb, en 1923, y asumida por la Sociedad de Naciones en 1924. El documento original en inglés lo aportamos como apéndice de este estudio, el documento está dentro del acta de la Sociedad de Naciones.

⁸⁰ Según Cots (1979, pp. 109-118), La UISE, organización privada de carácter internacional, fundada por Eglantyne Jebb participó activamente con su representante en la comisión que se reunió el 19 de abril de 1948. La UIPE, a

Tabla 2 **Declaración de Ginebra**

Declaración de Ginebra

Por la presente declaración de los derechos de los niños, los hombres y mujeres de todas las naciones, reconociendo que la humanidad ha de otorgar al niño lo mejor que le puede dar, afirman así sus derechos, descartando toda discriminación por motivos de raza, nacionalidad y creencias:

1. El niño ha de poder desarrollarse de una manera normal, material y espiritualmente.
2. El niño que tiene hambre ha de ser alimentado, el niño enfermo ha de ser curado, el niño con retardos ha de ser estimulado, el niño desviado ha de ser atraído, el niño huérfano y abandonado, ha de ser atendido.
3. El niño ha de ser el primero, que reciba auxilio en momento de desastre.
4. El niño colocado en condiciones para ganarse la vida, ha de ser protegido contra cualquier explotación.
5. El niño ha de ser educado en el sentimiento -la conciencia de que sus talentos- donde colocará sus mejores cualidades al servicio a los hermanos.

Fuente: Declaración de Ginebra documento. A.107.1924.IV de 24 de septiembre. Sociedad de Naciones. Original en Inglés.

Esta es la sencilla Declaración de Ginebra, fórmula aportada por la UISE y que fue sancionada por el Consejo General de la Sociedad de Naciones en 1924, encierra una declaración de principios universales, indivisibles, interrelacionales e interdependientes de los Derechos del niño. Como acto oficial y público, “el 21 de noviembre de 1923, Gustavo Ador⁸¹, presidente en aquellos momentos del Comité Internacional de la Cruz Roja, leía con su voz cálida, la Declaración de Ginebra desde la emisora de radiotelefonía de la Torre Eiffel de París (...). Otros países, como Bélgica y Checoslovaquia, usaron el mismo medio de difusión. Toda la prensa reprodujo el texto”. (Guilló, 2014, p. 5)

mediados de 1948, del 10 al 16 de Agosto, celebra a Estocolmo un Consejo General, ya había manifestado a la Comisión de Asuntos Sociales de la ONU la colaboración oficialmente en el estudio de la Carta de la Infancia, y como consecuencia de la resolución de la primera sección, aborda una nueva redacción de la *Declaración de Ginebra*. La preocupación de la UIPE, en referencia al texto de la Declaración de 1924, es la de conservar su lenguaje sencillo y conciso, aquella fuerza que en definitiva le fue comprensible a todos y de una aplicación universal. Por eso tanto cuidado en cualquier modificación o adición.

⁸¹ Ador, fue presidente de la Confederación Helvética de 1917 a 1920 y fue también presidente de la CIRC en los años de 1910 a 1917, y de 1920 a 1928.

Los cinco principios que contiene la *Declaración de Ginebra*, conforman una totalidad; existe una relación directa entre el crecer y poder desarrollarse y educación⁸² en la individualidad del niño, sujeto de derechos, “ellos responden a una necesidad vivida, a una inquietud, a una idea o a alguna de las realizaciones de Eglantyne Jebb, en el trabajo con los niños como maestra y su experiencia en protección de ellos en la primera Guerra Mundial” (Cots, 1979, p. 94).

Otro elemento para resaltar, es el no entrar en un lenguaje discursivo sobre el origen del niño – del hombre–. “La UISE veía la necesidad de una Carta que pudiera ser entendida y aceptada por todos los países y que fuera fácilmente traducida a todos los idiomas, destinada a llamar la atención de todo el mundo y provocar una transformación de las leyes y la reforma de las costumbres” (Guillón, 2014, p. 8). Cots comenta que aunque la tradición anglosajona sólo hace referencia de los derechos humanos a Dios, a diferencia del marcado antropocentrismo de los enciclopedistas, “es un texto al que podemos adherirnos creyentes y no creyentes” (Cots, 1979, p. 94).

La *Declaración de Ginebra* de 1924, no sólo es la primera declaración sobre los Derechos del niño, de carácter sistemática, sino que en el análisis que realiza Cots (1979) afirma que en una confrontación de los cinco puntos con la *Declaración Universal* de 1948, “nos hacen ver en seguida que se establece la correspondencia, principalmente con los principios 22 al 28 de esta última, que corresponde con los derechos sociales, no podía ser de otra manera, parten del niño en cuanto que existe” (Cots, 1979, pp. 94-95).

Según Cots (1979, pp. 94-102), no existía declaración de derechos humanos que pudiera servirle de referencia, caso contrario como ha sucedido después con la *Declaración de los Derechos del*

⁸² En la Escuela de Ginebra se habla de “el secreto de la coexistencia de la libertad y el orden –en contra de otros discursos dominantes en la época que abogaban por considerar estos extremos como irreconciliables– en *la Maison des Petits* se resumía en un lema con resonancias rousseauianas: permitir que el niño recorra su camino” (Moreu Á. C., 2010, p. 279)

niño de 1959. “Al final de la Primera Guerra Mundial, el movimiento de ideas estaba lejos de cierta madurez para una declaración de este tipo” Verdoot (1969, p. 36). A la Sociedad de Naciones, el presidente de los Estados Unidos Thomas Woodrow Wilson⁸³ había preparado un texto relativo a la libertad religiosa, que Lord Robert Cecil⁸⁴ defenderá. El delegado de Japón, vuelve a ampliar el debate presentando un esquema sobre la igualdad de las razas y la no discriminación de los extranjeros pero encontró oposición y ya no se volvió a hablar de una declaración de derechos del hombre en general. Hay ciertamente, las convenciones sobre la esclavitud; todo el trabajo de las comisiones sobre mayorías y minorías; y uno de los organismos más importantes que surgió del Tratado de Versalles⁸⁵, “la Organización Internacional de los Derechos de los Trabajadores, que formuló una verdadera declaración sobre los derechos del trabajador” (Cots, 1979, p. 95).

Es importante anotar otros dos aspectos: el principio general de la no discriminación⁸⁶, que corresponde al estatuto de igualdad, está situado en el preámbulo. Y que Englantyne Jebb, creía profundamente en el «espíritu de Ginebra», de ahí el título que quiso darle a la misma declaración: *Declaración de Ginebra*.

La tabla N° 3. Nos presenta en resumen las circunstancias y principios, que posteriormente se desarrollarán, en ese proceso histórico de la Sociedad de Naciones y en las Naciones Unidas:

Tabla 3 Declaración de Ginebra

Declaración de Ginebra 1924	
Circunstancias	Principios
Declaración de la Sociedad de Naciones. Posterior a la Primera Guerra Mundial 1914.	El niño sujeto de derechos y de deberes hacia él (familia, sociedad y el Estado).

⁸³ Fue el vigésimo octavo presidente de los Estados Unidos (1856-1924), llevó una política exterior intervencionista en Iberoamérica y neutral en la Gran Guerra hasta 1917.

⁸⁴ Citado por Cots, J. (1997, p. 95). Lord Robert Cecil, trabajará más adelante a favor de la UISE.

⁸⁵ El tratado de paz, es firmado al final de la Primera Guerra Mundial. Entra en vigor el 10 de enero de 1920.

⁸⁶ Según Cots (1979, 94), el texto que presenta la UIPE a la Comisión de Asuntos Sociales, el principio de la no discriminación, lo presenta ya no en el preámbulo sino como un principio más.

La <i>Declaración de Ginebra</i> es obra de las organizaciones sociales, que preocupados por la realidad de los niños, ven la necesidad de una proclamación universal de sus derechos y de los deberes de la humanidad hacia ellos.	“Totalidad” del ser del niño, al cual hay que responder, en las diversas etapas de su desarrollo.
No existe una polarización ideológica entre liberalismo y socialismo; al contrario está la búsqueda que los asuntos sociales sean tratados con ideas universales.	Principio de interdependencia e interrelación: derecho a crecer; derecho a poder desarrollarse de una manera normal; derecho a la educación; derecho a la protección; interés superior del niño.
La <i>Declaración</i> de 1924, nace con un ímpetu universal, no desde los estados sino desde la sociedad civil.	Principio de no discriminación y no injerencia; el mantener una absoluta neutralidad ante los intereses políticos.
Eglantyne Jebb. Siempre y de manera espontánea mantuvo una absoluta neutralidad ante los intereses políticos.	No es un grupo más de todos los colectivos vulnerables.
Eglantyne Jebb. Parte de la convicción que la mejor forma de salvar a los niños, es en tiempos normales, por eso mira la experiencia de la “Escuela de Ginebra”.	Su vulnerabilidad, es la situación en crecimiento y desarrollo, su derecho a crecer y desarrollarse, los niños necesitan, exigen de su crecimiento integral. Del crecimiento perdido no se recuperan jamás. Derecho a un desarrollo normal.
	Derecho del tiempo de los niños; derecho a vivir su infancia; derecho del padre de familia en orden a su desarrollo normal material y espiritual.

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de la Declaración de Ginebra de 1924.

6.2.3. El trabajo en la Sociedad de Naciones. La Sociedad de Naciones, nace el 1º de enero de 1920, fruto del Tratado de Versalles. “La propuesta vino del presidente Thomas W. Wilson de los Estados Unidos, formulada dentro de un programa liberal ilustrado”, como lo califica Thomson (1959, p. 65), es posible que Europa sola no se hubiera decidido ni intentado organizar las relaciones internacionales para una paz permanente; la Liga de las Naciones llegó a ser prácticamente una asamblea de potencias europeas, y se convirtió en apoteosis, no de la democracia liberal, sino de los nacionalismos; e igualmente se afirma: “Se llegó a subestimar el trabajo ordinario y de rutina de los distintos comités y comisiones permanentes, concentrando la atención en casos dramáticos” (Cots, 1979, p. 96).

Eglantyne Jebb, creía en el espíritu de Ginebra, “deseaba hacer personalmente la presentación de la Carta, pero no fue posible, se leyó en el curso de la quinta asamblea, en el que a buena hora

era presidente Giuseppe Motta, durante la sección plenaria del 26 de Septiembre de 1924, es votada y aprobada por unanimidad” (Cots, 1979, p. 96). Es necesario precisar que a diferencia de la *Declaración de los Derechos del niño* de las Naciones Unidas de 1959, “el de la Sociedad de Naciones no fue otra cosa que adherirse a un texto elaborado sin una participación activa, pero que tenía en su origen la tradición de los derechos humanitarios que implantaron sociedades voluntarias y que la misma *Declaración* de 1924, aprovechará de esta disposición” (Cots, 1979, p. 96).

Después de su adopción por la Sociedad de Naciones. Un ejemplar de la Declaración en treinta idiomas se envió a todos los miembros de la Asamblea y se registró la adhesión personal de muchos representantes: ministros, diputados, plenipotenciarios. Se invitó a los Estados-miembros a inspirarse en sus principios; y algunos no tardaron en seguir la dirección de la Liga. (Guillón, 2014, p. 7)

A partir de esta *Declaración* aprobada por la Sociedad de Naciones, surgen las diversas adhesiones formales a la Carta, es de resaltar la del IV Congreso Panamericano del Niño, reunido a Santiago de Chile en octubre de 1924. El Congreso Panamericano del Niño, tiene carácter de conferencia especializada interamericana, y se reúne cada cuatro años. Está adscrita al Instituto Interamericano del niño que divulga sus recomendaciones y está atento al cumplimiento de sus observaciones (Figuroa, 1991, p. 548). Igualmente el VIII Congreso Panamericano del Niño, celebrado en Washington, en mayo de 1948, aprobando una *Declaración de oportunidades reconocidas para el niño* y el IX Congreso celebrado en Caracas en Enero de 1948, donde se presenta un proyecto sobre la salud del niño elaborado por el Instituto Interamericano del niño⁸⁷. Con estas declaraciones se había producido dentro del ámbito americano (Lauzurica A., Dávila P. y Naya L.M., 2011, p. 277), otros textos que significan también importantes aportes de cara a la

⁸⁷ El concepto de salud va a ser fundamental dentro del desarrollo del principio de “el más alto grado de protección del niño”, fundamental en la defensa de sus derechos.

Declaración Universal de los Derechos del niño de 1959. También hay todo un movimiento a partir de las resoluciones de la OIT sobre el trabajo de los niños y de los jóvenes (OIT, Convenio sobre la edad mínima de 1921).

A partir de las resoluciones de la OIT, en la primera conferencia después de la guerra (París, 1945), sobre el trabajo de los niños y de los jóvenes, se mencionan en el informe de la Secretaría general de la ONU, cuatro textos importantes: La *Carta Constitucional de la Infancia* (*Children's Charter*), aprobada en la Conferencia de la Casa Blanca, Washington, 1930); una segunda la *Carta de la infancia en tiempos de guerra*, adoptada por la Oficina norte-americana de la Infancia, de 1942; una tercera la *Carta de la Infancia para el mundo de la pos-guerra*, adoptada por la Conferencia interaliada de expertos de la educación, celebrada a Londres, también en 1942; y una última, la *Declaración de las oportunidades reconocidas para el niño*, aprobada en el Congreso Panamericano de la Infancia, celebrado en Washington del 2 al 9 de mayo de 1942.

Cots (1979, p.112) afirma que el informe de la secretaría hace resaltar que de estos textos se desprenden unos principios sobre los derechos de los niños: a.- La protección de la infancia ha de formar parte de un sistema general de seguridad social. b- La importancia del hogar y de la familia para el desarrollo normal del niño. c.- La protección de la personalidad del niño, en particular su protección contra los abusos de orden político .d.- La relevancia de la idea de la prevención, tanto a lo referente a las enfermedades, como con respecto a la delincuencia. d.- La extensión de la cláusula de no-discriminación relativa al sexo, la situación social y la condición familiar, además de las referidas de la raza, la nacionalidad o las creencias.

La versión mejorada por la UIPE se convertirá desde 1948 en la carta fundamental de esta organización y de la ONU. La proclamación de la *Declaración de Ginebra*, –reafirmará la UISE y la misma *Save de Children Fund* (SCF)– fortalecerá sus actividades de estudio y planificación a

largo tiempo, sin abandonar las acciones de emergencia con otras organizaciones internacionales. Una de las acciones más importantes, como resultado inmediato de la adopción de la carta de los niños por la Sociedad de Naciones, fue la decisión de la *Save de Children Fund* (SCF), de realizar un estudio a escala mundial sobre el bienestar de los niños. Muchos países estaban desconectados entre sí y sus problemas eran pocos conocidos. Fuller (1967) editor de la revista e SCF *World's Children*, hace una recopilación de todos estos estudios que lo publica con el título *The International Handbook of Child Care and Protection*. Un manual que ofrecía una guía para la reconstrucción social de las naciones que se estaban recuperando de la guerra o que comenzaban a desarrollarse. Presentaba información sobre temas como matrimonios y divorcios, el bienestar general del niño, educación, delincuencia. Se elaboraron tres ediciones en tres años y es valorado por su referencia a todos los países del mundo; de los estados más pujantes hasta los más pequeños, en este sentido presenta como un precedente de los estudios que en los años sesenta lleva a término la UNICEF, sobre las necesidades de los niños; con la diferencia que la UNICEF se centra sobre todo en los países del tercer mundo (Cots, 1979, pp. 100-103).

6.2.4. Un paso trascendental: de la Sociedad de Naciones a las Naciones Unidas y la nueva Declaración de los Derechos del niño de 1959. Amadou-Mahtar M'Bow director general de la UNESCO⁸⁸, en la introducción con motivo del año Internacional del niño, celebrado en 1979, afirma que “el derecho a la educación, no halló en el plano internacional su plena expresión hasta después de la Segunda Guerra Mundial, siguiendo una progresión marcada por la aprobación, en las Naciones Unidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos” (1979, p. 10). Es necesario como venimos anotando, manifestar que la defensa de los derechos de los niños y las

⁸⁸ La comunidad internacional, le encomendó a la UNESCO en 1945, la misión de fomentar la educación en todo el mundo, y en 1948, la de velar por el cumplimiento de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* en las esferas que son de su competencia, de ahí que la propia Unesco constituía un observatorio ideal y necesario.

acciones en favor de los niños, están después de la Primera Guerra Mundial, y desde la Sociedad de Naciones, y que durante la Segunda Guerra Mundial, no se dejaron de producir documentos importantes sobre la situación de los niños. Esta guerra fue como nunca antes había sucedido, una guerra entre naciones, y las mujeres y los niños figuran considerablemente entre las víctimas, hecho que llevó a producción de documentos y acciones en defensa de los niños (ECOSOC, 1946, p. 30).

Aunque la *Declaración de los Derechos del niño* de la ONU de 1959, está estrechamente ligada a la *Declaración Universal* de 1948. No obstante como hemos expuesto, la *Declaración de Ginebra*, ya tenía un ímpetu universal de la proclamación de los Derechos del niño. Incluso para Cots “la conveniencia de una nueva declaración, [la de 1959] en ciertos momentos, se llega a dudar de la necesidad alegando que se podría justificar otras declaraciones relativas a otras situaciones de los hombres, por ejemplo la vejez” (Cots, 1979, p. 108)⁸⁹. La *Declaración de Ginebra*, surgió directamente con ímpetu universal; en cambio en la *Declaración* de 1959, son los intereses de las Naciones Unidas en el campo social de la protección de los niños, se habla de una política general que asegure la colaboración de las organizaciones interesadas, tanto las ya existentes como las recientemente creadas, como la OIT, la UNESCO y la OMS⁹⁰. Es decir el interés es asegurar la colaboración de los diversos organismos y no directamente el interés individual del niño como sujeto directo de derechos (ECOSOC, 1946, p. 29).

⁸⁹ Según Cots (1997, p. 108), “La Declaración de Ginebra nació sin el soporte de una anterior proclamación. Surge directamente con ímpetu universal. En cambio los Derechos del Hombre, tuvo que pasar primero por una etapa de orden nacional, y hasta finales de 1945 es que adquiere un carácter mundial”.

⁹⁰ Cada una de esos organismos, atienden necesidades particulares de los niños: salud, niños trabajadores, abandonados, mientras que la reflexión que venía adelantando la Sociedad de Naciones, era desde una mirada global del niño y desde una mirada universal.

En febrero de 1946, las Naciones Unidas crean una Comisión Provisional de asuntos sociales (ECOSOC), que se hará cargo de las funciones que antes de la Segunda Guerra Mundial, asumía la Liga de las Naciones, y declaraba que “los términos de la Declaración de Ginebra, tendría que llegar a todos los pueblos del mundo y de una forma fuerte como lo había hecho en 1924” (ECOSOC, 1946, p. 30); y más tarde, una resolución de la *Asamblea general* del 11 de diciembre del mismo año creaba la UNICEF (ECOSOC, 1946, p. 6).

La nueva *Declaración de los Derechos del niño* de 1959, tiene un trabajo preparatorio durante largos períodos⁹¹: el primer período de 1946-1948, correspondiente al estudio del texto de la Unión Internacional de la Infancia UIPE⁹², organismo gubernamental de las Naciones Unidas; el segundo período de 1950-1951, El texto de la Comisión de asuntos sociales, cuyo resultado es la Resolución 309 C (IX) de 1950; y el último y definitivo período 1957-1959, es el proyecto de la Comisión de los Derechos del Hombre. Se puede decir que la elaboración de la *Declaración de los Derechos del niño* de 1959, es la más larga –en el tiempo– de todas las promulgadas por las Naciones Unidas, como lo presentamos en el siguiente el cuadro:

Tabla 4 Resumen histórico de la Declaración de los Derechos del niño de 1959

Fecha	Acontecimiento.
1914	Primera Guerra Mundial.
1919	Fundación de la asociación inglesa <i>Save the Children Fund (SCF)</i> por Englantyne Jebb.
1920	Fundación de la <i>Union Internationale de Secours aux Enfants (UISE)</i> .

⁹¹ Cots (1979, pp. 122-142), resalta la técnica que se siguió para su redacción, sobretodo en el último período, que fue semejante a la utilizada por la de los Derechos del Hombre, el velar por la universalidad del texto.

⁹² El aporte de la UIPE y de la OMS, es de vital importancia, “consta una concepción muy acabada sobre el concepto de salud, que no consiste solamente en una ausencia de enfermedad, sino, en un estado completo de bienestar, físico, mental y social; la posesión del mejor estado de salud posible”, Lo presentan como uno de los derechos fundamentales de la persona; a fin de que el desarrollo del niño sea de una importancia primordial, y que la actitud por una vida con armonía en un medio en plena transformación, sea esencial en este desarrollo. Para la OMS, una gran parte de los Derechos del niño (entre ellos el de educación, por su interrelación), “no pueden tener un valor efectivo, si el conjunto de la colectividad, no goza igualmente de éstos mismos derechos”; habla del espacio físico, de las necesidades de afecto, de una protección contra la angustia económica (OMS, Consejo Ejecutivo, Doc. EB2/60, 1948, pp. 1-5)

1924	<i>Declaración de Ginebra.</i>
1944	Segunda Guerra Mundial.
1946-1959	Trabajos preparatorios para la elaboración de la Carta de los Derechos del niño de las Naciones Unidas.
1946	Conformación de la Unión Internacional de Protección de la infancia (UIPE).
1946-1948	Estudio del texto en la Comisión provisional de asuntos sociales (ECOSOC). Texto de la UIPE.
1948.	<i>Declaración universal de los Derechos del Hombre.</i>
1950-1951	Estudio del texto en la Comisión de asuntos sociales.
1957-1959	Estudio del proyecto en la Comisión de los Derechos del Hombre.
1959	<i>Declaración universal de los Derechos del niño.</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Cots (1979, pp. 83-151).

Según Cots (1997, pp. 100-223), siempre se mantuvo los cinco principios formulados de la *Declaración de Ginebra*, manteniendo la esencia de su forma de su estructura y contenido.

Un paso definitivo en este largo proceso, es el memorando y la resolución 309 (XI) del Consejo económico y social, enviado a la Comisión de Derechos del Hombre, presentando el proyecto del trabajo realizado, para ser estudiado definitivamente por esta última comisión, durante el período 1957-1959 (ECOSOC, 1950, p. 19).

Es de tener en cuenta, que la *Declaración Universal* promulgada en 1948, pesa intensamente en los trabajos preparatorios de 1950-1957; y ahora más, con el influjo de los *Pactos Internacionales* complementarios a la *Carta Universal*. En 1951, la asamblea general encargó a la Comisión de Derechos del Hombre elaborar los convenios –el convenio– que diera fuerza vinculante a los artículos de la *Declaración Universal*; convenios⁹³ que se aprobarán sólo hasta 1966 (ECOSOC, 1951, pp.13 y 14).

⁹³ La Idea original era la elaboración de un convenio, que fuera vinculante para los estados, sobre la *Declaración Universal de los derechos del hombre*, pero no fue posible, por la fuerte oposición ideológica liberal y socialista.

6.2.5. Últimos trámites de la declaración de los derechos de los niños, en la Comisión de asuntos económicos y sociales de la Organización de Naciones Unidas. El proyecto de la declaración de los derechos de los niños figuraba en el programa del séptimo período de sesiones de la Comisión de los derechos del hombre de 1951, pero no pudo entrar en su estudio hasta 1957 (décimo tercer período de sesiones). No obstante, realizó un primer examen sumario que a modo de preámbulo de su futuro trabajo recoge el memorando del secretario general (ECOSOC, 1951, p. 19).

La actuación de la Comisión de los derechos del hombre se inicia con este memorando que es un documento ordenado, conciso y muy útil.⁹⁴ Nunca antes la intervención del secretariado, combinándose en esta ocasión con la labor de la Comisión de los derechos del hombre había sido tan eficaz. Después de hacerse cargo de la anterior resolución, de transcribir el texto completo de la declaración de los Derechos del niño, y de hacer un breve historial de todo lo actuado desde 1946, dedica un apartado a las cuestiones de principio, y otro a su contenido; también reproduce en un apéndice la *Declaración de Ginebra*. Hace notar, que el ECOSOC no había tomado ninguna decisión relativa al título ni al fondo del proyecto; y que tampoco el comité social no se había pronunciado sobre la naturaleza jurídica de este instrumento internacional (Cots, 1979, p. 143).

Con la finalidad de atender el contenido en la resolución 309 C (XI), el memorando intenta precisar el sentido de los términos «principio» y «contenido». En el presente contexto, dice, la cuestión de «principio» parece comprender todas las consideraciones referentes al objetivo, a la naturaleza y al título del instrumento. El término «contenido» significa el fondo, es decir, las disposiciones mismas del texto del proyecto. Hay un estrecho ligamento entre el «principio» y el

⁹⁴ Será tenido muy en cuenta, en el décimo tercer período de sesiones de la Comisión de los derechos del hombre (1957).

«contenido», porque una decisión sobre el objetivo, la naturaleza y el título del proyecto determinarán, en cierta medida, el fondo mismo de este instrumento. Y la adopción de las disposiciones supone reconocer previamente la necesidad y la oportunidad del instrumento y un acuerdo sobre su naturaleza y su título (Cots, 1979, pp. 143-151).

Tabla 5 Proyecto de Declaración y comparativo del trabajo realizado por ECOSOC sobre los derechos de los niños y articulado de la Declaración universal.

<i>Preámbulo</i>	
I.	<i>Considerando</i> que las Naciones Unidas han confirmado en la Carta y en la Declaración universal de los derechos del hombre, su fe en la dignidad y en el valor de la persona, y que se han declarado decididas a promover el progreso social y a instaurar condiciones de vida en una mayor libertad,
II.	<i>Considerando</i> que las Naciones Unidas han declarado, que toda persona se puede prevaler de todos los derechos y de todas las libertades proclamadas en la Declaración universal de los derechos del hombre, sin ningún tipo de distinción, especialmente de raza, de color, de sexo, de lengua, de religión, de opinión política o de otras opiniones, de origen nacional o social, de posición económica, de nacimiento o de cualquier otra situación.
III.	<i>Considerando</i> que los estados miembros han proclamado en la Declaración universal de los derechos del hombre, que reconocen los derechos fundamentales de la persona humana,
IV.	<i>Considerando</i> que siguiendo los términos de la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del niño de 1924, la humanidad ha de otorgar al niño lo mejor de sí misma,
V.	<i>Considerando</i> que el niño necesita una protección especial por su falta de madurez física e intelectual y por su condición jurídica particular,
	<i>En consecuencia,</i>
VI.	<i>La Asamblea General reconoce y proclama los derechos esenciales del niño</i> , a fin de que tenga una infancia dichosa y pueda desarrollarse para gozar, tanto en interés propio como en el de la sociedad, de los derechos y de las libertades fundamentales, y, particularmente aquellos que ha enunciado la Declaración universal de los derechos del hombre. Insta a los hombres y mujeres, no sólo a título individual sino a través de sus autoridades locales y gobiernos respectivos, a reconocer estos derechos y a trabajar para que se respeten por medio de la aplicación de los principios siguientes:
<i>Principios</i>	<i>Artículos</i>
	<i>de la Declaración Universal</i>
	<i>de los Derechos del hombre</i>

*(del proyecto de la Declaración de los
Derechos del niño de la Comisión de asuntos
sociales)*

1. El niño ha de ser puesto en situación de *desarrollarse* de una manera sana y normal, en el ámbito físico, intelectual, moral, espiritual y social, en condiciones de libertad y dignidad.

2. El niño ha de tener derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad.

3. El niño ha de gozar de los beneficios de la seguridad social. Ha de poder crecer y desarrollarse, ya antes de nacer, de una manera sana. Tiene derecho a una alimentación, a una vivienda y a unos espacios adecuados, y a unos servicios médicos apropiados y gratuitos.

4. El niño ha de tener la posibilidad de crecer en un ambiente de seguridad económica, si es posible bajo la salvaguarda de sus propios padres, en una atmósfera familiar de afecto y de comprensión que favorezcan la expansión armónica de su personalidad.

5. El niño debe recibir una educación que le provea de una cultura general, y le permita desarrollar sus facultades y su juicio personal y llegar a ser un miembro útil de la sociedad. Esta educación ha de ser gratuita.

6. El niño ha de figurar ente los primeros en recibir, en toda circunstancia, protección y socorro.

7. El niño debe ser protegido contra todas las formas de negligencia, de crueldad y de explotación. De ninguna manera no será sometido a una ocupación o

Art. 3: Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona.

Art. 22: Derecho a la seguridad social; derechos económicos, sociales y culturales.

Art. 25.2: Protección a la maternidad y a la infancia; protección igual para los hijos nacidos fuera del matrimonio.

Art. 15.1: Derecho a una nacionalidad.

Art. 22: (ya mencionado).

Art. 25.1: Derecho a un nivel de vida suficiente; derecho al bienestar.

Art.3: (ya mencionado).

Art. 22: (ya mencionado).

Art. 16.3: La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad.

Art. 26.1, 2 y 3: Derecho a la educación; gratuita en la etapa elemental.

La educación ha de tender al pleno desarrollo de la personalidad humana.

Derecho prioritario de los padres a escoger la clase de educación de sus hijos.

Art. 25.2: La infancia tiene derecho a una ayuda y a una asistencia especial.

Art. 5: Nadie será sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Art. 23.1 y 3: Derecho al trabajo, en condiciones equitativas y satisfactorias.

trabajo que perjudique su salud o su educación, o que dificulte su desarrollo.

Art. 24: Derecho al descanso, al tiempo libre, a una limitación razonable de la jornada laboral.

8. El niño ha de ser protegido contra todo aquello que pueda excitar las discriminaciones o los odios de orden racial o nacional. Ha de ser educado en el sentimiento que alcanzará su plena expansión y que se asegurará las máximas satisfacciones si consagra sus energías y sus cualidades al servicio del prójimo, en un espíritu de fraternidad y de paz universales.

Art. 1: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos;... y necesitan mantenerse en ellos con un espíritu de fraternidad.

Art. 2: Cualquier persona puede prevalerse de los derechos y libertades que esta Declaración proclama, sin ningún tipo de distinción.

Art. 7: Todos son iguales ante la ley.

Art. 26.2. La educación ha de favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad.

9. El niño que sufra alguna deficiencia física, mental o social, ha de recibir el trato, la educación y las atenciones necesarias que reclama su particular situación.

Art. 25.1 y 2: Toda persona tiene derecho a la seguridad en caso de enfermedad o invalidez.

La infancia tiene derecho a una ayuda y a una asistencia especial.

10. El niño debe gozar de todos los derechos reconocidos más arriba, descartando toda discriminación de raza, de color, de sexo, de lengua, de casta, de religión, de opinión política u otras opiniones, de origen nacional o social, de posición económica, de legitimidad o de cualquier otra situación.

Art. 2 (ya mencionado).

Art. 25.2: Todos los niños, nacidos dentro o fuera del matrimonio, gozan de la misma protección social.

La *Asamblea General* solicita a todos los gobiernos y a los pueblos que difundan y expliquen los principios enunciados más arriba a los padres, a los educadores, a los médicos, a los trabajadores sociales, a todas las otras personas que se ocupan directamente de los niños, y a los mismos niños.

Fuente: Cuadro elaborado por La Comisión económica y social de las Naciones Unidas. Fuente: ECOSOC, 1950, p. 19. Aportado por Cots (1979, pp. 146-149).

El documento que presenta ECOSOC, ya desde el primer numeral del preámbulo lo relaciona directamente con la *Declaración Universal*: “las Naciones Unidas han confirmado en la Carta y en la *Declaración Universal* su fe en la dignidad de la persona”; y se hace seguidora de la

Declaración de Ginebra, en el numeral IV: “Siguiendo los términos de la *Declaración de Ginebra* sobre los Derechos del niño”.

En esa «totalidad» que es el documento, utiliza el concepto «crecer y/o desarrollo» en varios de los artículos de los principios, entre ellos: 1, 2, 3, 4 y 5, generalmente acompañado de los adjetivos sana y normal, igualmente el concepto de educación, en los artículos de los principios : 5, 7, 8 y 9, aunque hace una referencia especial el artículo 5 :“El niño debe recibir una educación que le prevea de una cultura general, y le permita desarrollar sus facultades y su juicio personal y llegar a ser útil a la sociedad”.

Afirma que esta educación ha de ser «gratuita». Igualmente es clara la relación de la individualidad del niño como sujeto de derecho, recogida sintéticamente en el numeral 10: “El niño debe gozar de todos los derechos reconocidos, descartando toda discriminación de raza, de color, de sexo, de lengua, de casta, de religión, de opinión política u otras opiniones, de origen nacional o social, de posición económica, de legitimidad o de cualquier situación”.

Otro aspecto de la *Declaración de Ginebra* en una confrontación de los cinco puntos, con la *Declaración universal* de 1948 es que “nos hace ver en seguida, que se establece la correspondencia principalmente con los principios 22 al 28 de esta última, y, que corresponden con los derechos sociales” (Cots 1979, p. 94), sin embargo, vemos que en la Resolución que presenta la Comisión de asuntos sociales y económicos de las Naciones Unidas, hay una correspondencia más amplia que la que precisa Cots, ya que corresponde también a los derecho subjetivos, de los artículos 1 a 5, de la misma forma con los artículos 7 y 16 de la *Declaración Universal*.

Un aspecto que estaba de una forma implícito en la introducción de la *Declaración de Ginebra*, es la implicación de las mujeres y hombres de todas las naciones y que también está incluido en el «Espíritu de Ginebra»,⁹⁵ del cual se a hace portadora Englatyne Jebb y la Escuela de Ginebra; pero que tiene dificultad dentro del derecho internacional que va dirigido a los Estados, pero se logró mantener dentro del proceso de la *Declaración* de 1959, precisamente porque la vulnerabilidad⁹⁶ del niño exige derechos y deberes de la familia, sociedad y el Estado hacia él⁹⁷.

Lo anunciado anteriormente, haciendo énfasis en la familia, aparece en la Resolución 309 C (XI) del ECOSOC. La relación entre el derecho del niño a crecer y poder desarrollarse de una manera normal y el ambiente de la familia, esta enunciado en el principio cuarto: “Tener la posibilidad de crecer en un ambiente de seguridad económica, si es posible bajo la salvaguarda de sus propios padres, en una atmósfera familiar de afecto y de comprensión que favorezcan la expansión armónica de su personalidad”. Es decir los padres de familia son custodios del fin de la educación.

Un aspecto a recalcar, que viene mencionado desde la *Declaración de Ginebra*, que estaba también en la introducción, y que la UIPE, introdujo como un principio más al asumir la carta para ser estudiada por la Comisión de asuntos social y económicos de la Sociedad de Naciones, es el

⁹⁵ la *Declaración de Ginebra* hace la solicitud expresa: “La *Asamblea General* solicita a todos los gobiernos y a los pueblos que difundan y expliquen los principios a los padres, a los educadores, a los médicos, a los trabajadores sociales, a todas las personas que se ocupan directamente de los niños”. Incluso cierra la solicitud diciendo que a los mismos niños. Implicación que no tiene correlación con La *Declaración Universal*, que se dirige primeramente a los Estados partes que integran la Organización de las Naciones Unidas.

⁹⁶ Es el estado de desarrollo de los niños, que los hace particularmente vulnerables a violaciones de los derechos humanos (CRC, Observación 1°, párr. 5)

⁹⁷ El apéndice 2 de nuestro trabajo, presenta la forma como se reflexionó este tema y los argumentos presentados por diversos representantes de los Estados, en orden a la aprobación del párrafo sexto o proclama de la *Declaración* de 1959.

principio de la no-discriminación; en la Resolución de la comisión lo presenta en varios artículos de una forma contundente.

Resumiendo; son diversas las categorías que se van profundizando en éste período de 1950-1957 dentro de la reflexión de ECOSOC, entre otras: la individualidad del niño, como sujeto de y con derechos; el sentido de la totalidad de sus derechos y la relación directa entre desarrollo y educación; la relación de sus derechos indivisibles e interrelacionados; la importancia que va asumiendo la no-discriminación; la importancia de la protección⁹⁸; la importancia del hogar y de los padres en el desarrollo y educación de los hijos; la intencionalidad de potenciar el carácter universal y no entrar en un lenguaje discursivo sobre el origen del niño –del hombre–. Es un texto como manifestamos anteriormente al que podemos adherirnos todos, característica de una sociedad laica, pero respetuosa de la libertad de creencia, hoy de una sociedad pluralista, respetuosa de la diversidad ideológica.

Tabla 6 Circunstancias y principios del memorando y resolución 309 C (IX) 1950.

Memorando y Resolución 309 C (IX) 1950.	
Circunstancias	Principios
Obra desde la Comisión de asuntos sociales.	El niño sujeto de derechos y de deberes hacia él (familia, sociedad y Estado). Principio de implicación.
Para llegar a la nueva declaración de los Derechos del niño de 1959, hay un trabajo preparatorio durante largos períodos de la Comisión provisional de asuntos sociales: primero: 1946-1948; correspondiente al estudio del texto de la UIPE; segundo: 1950-1951, el texto de la Comisión de asuntos sociales, cuyo resultado es la resolución 309 C (IX) de 1950; el último y definitivo período: 1957-1959, proyecto de la Comisión de los derechos del hombre.	<p>“Totalidad” del ser del niño, al cual hay que responder educativamente, en las diversas etapas de su desarrollo.</p> <p>Relación de sus derechos indivisibles e interrelacionados.</p> <p>El niño ha de gozar de todos los derechos sin discriminación alguna.</p> <p>El niño ha de ser protegido. Interés superior del niño.</p> <p>Principio de crecer, bajo la salvaguarda de sus propios padres, por la importancia del hogar y la familia para el desarrollo del niño.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido del Memorando y Resolución 309C (IX) de 1950 de ECOSOC.

⁹⁸ Según el tercer principio de la *Declaración de Ginebra* de 1924, recuerda la norma del salvamento en el mar (Cots, 2015, p. 32).

6.2.6. El Proyecto en la Comisión de los derechos del hombre. Un paso definitivo. En 1951, la *Asamblea general* encargó a la *Comisión de derechos del hombre* de elaborar el convenio que dotara de fuerza vinculante los artículos de la *Declaración Universal*. Es así que el texto de los Derechos del niño liderado por ECOSOC desde 1950 –anteriormente por la UIPE desde 1946–, no se examinará hasta mediados de 1957 con la aprobación del Proyecto de la Declaración de los Derechos del niño el 24 de julio de ese año (ECOSOC, 1957, pp. 13 y 14).

En ese contexto ya confirmada la *Declaración Universal* y en tiempo de la redacción directa de los *Pactos internacionales* para dar medidas de aplicación, “esta empresa tal como se venía llevando el proceso de la elaboración de la carta de los derechos de los niños, aparece casi como un imposible, y en cierta manera contradictoria (...), los niños gozan, en realidad, de todos los derechos proclamados en la Declaración de los derechos universales (...), fueron voces que se escucharon en la asamblea general” (Cots, 1979, p. 151).

Los cambios que se dan en este tiempo con la UNICEF al constituirse como Institución permanente y los acuerdos con la UIPE, favorecen el trabajo de la *Declaración* de 1957. Del análisis de la Declaración sobre los Derechos del niño, Cots, retomando las palabras de Verdoot (Cots, 1997, p. 25 y 311), acerca de la Declaración Universal afirma:

A partir sobre todo de las discusiones de 1950, cuando los derechos particulares de los niños se inscriben en el marco más general de la protección de la persona humana, encontramos una cuestión implícita de fondo, de la cual seguramente no eran del todo conscientes ni los mismos actores del debate, puede ser porque los delegados de las comisiones eran abogados o políticos, representantes oficiales de gobiernos, que en principio, evitaban las opciones filosóficas. Estaban marcados por la concepción interestatal que las Naciones Unidas han tenido siempre y tienen de la sociedad universal.

De la Declaración Universal, Verdoot dijo “fue una obra pragmática”, del mismo modo se puede decir de la Declaración de los derechos del niño. (Cots 1997, p. 176).

Cots en relación al lenguaje de las Naciones Unidas, afirma: “Las Naciones Unidas no tienen una filosofía de los derechos fundamentales de la persona humana. Aunque el lenguaje positivista es dominante, prevalecen los derechos inherentes a la persona por el hecho de existir al derecho de la norma. La realidad del niño se impone a la idea” (1979, p. 176).

Pero en este campo de la norma, hay dos concepciones sobre derecho, dos tradiciones, dos maneras contrapuestas de pensar, quien mejor no lo describe es Hayek (1978), en su libro *Camino de servidumbre*, dice:

La distinción que hemos empleado entre ley o justicia formal y normas sustantivas es muy importante, y a la vez sumamente difícil de expresar con precisión en la práctica. Y, sin embargo, el principio general que interviene es bastante simple. La diferencia entre los dos tipos de normas, es la misma que existe entre promulgar un código de la circulación u obligar a la gente a circular por un sitio determinado; o mejor todavía, entre suministrar señales indicadoras o determinar la carretera que ha de tomar la gente. (p. 135)

Así como la norma es concebida de forma diferente, igualmente lo es el derecho, hay dos concepciones del derecho, la tradición liberal –los derechos se declaran– y la tradición socialista –los derechos se crean–, para unos son un punto de partida, para otros punto de llegada, para unos negativos, para otros positivos, para unos enfatizan los civiles y políticos, para otros los sociales. “Estas dos líneas son reconocibles en la elaboración de la carta de la infancia de las Naciones Unidas, más en la formulación que en su contenido”, nos lo dice Cots (1997, pp. 177-178). Sin embargo, el análisis de la *Declaración de los niños* hace referencia a una tercera línea: la que parte del texto sencillo, pero iluminador de 1923, representa la posición sostenida siempre por la UIPE. Es fruto de una experiencia inmediata y del trato asiduo con los problemas de los niños; y, en

realidad ha protegido el contenido de la declaración. Esta línea, sin participar de las preocupaciones técnicas que aparecen en la tradición occidental y en la socialista, se orientó con esta aportación de la UIPE, son principios netamente universales⁹⁹. Como afirmaron algunos representantes: “no hay ninguna motivación política oculta (...), los miembros de la comisión hemos de pasar por sobre cualquier querrela ideológica” (ECOSOC. 1959, Intervención 33)¹⁰⁰.

6.2.7. Declaración de los Derechos del niño (1959) y el derecho a la educación. *La Declaración de los Derechos del niño* de 1959, le dedica el principio séptimo al derecho a la educación, pero lo retoma y refuerza en los otros enunciados; ya desde el preámbulo y los diversos principio conforman un todo, como en la *Declaración de Ginebra* de 1924; y hay que leerlos interrelacionados: (DNN, preámbulo, inc.1), son los pueblos que han reafirmado su fe en los derechos humanos, además, manifiesta que uno de los objetivos de la proclamación de los Derechos del niño es elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad, citando la *Declaración de los Derechos Humanos*. Pero, además, hay una consideración especial del niño, un carácter particular de las necesidades del niño que está en desarrollo y que exige una protección especial. Esa necesidad que fue enunciada en la *Declaración de Ginebra* de 1924. Y en la proclama de la *Declaración de los Derechos del niño* de 1959: “Considerando que la humanidad le debe al niño lo mejor que debe darle” (DDN, preámbulo, inc. 4); es decir, garantizar su desarrollo normal, sólo es posible en el respeto y garantía del derecho a la protección y educación o cuidados especiales:

⁹⁹ Sobre el carácter universal anota, que “la última etapa de la elaboración de la declaración viene siendo enriquecida con la presencia del tercer mundo, de setenta miembros que componen la ONU en 1950, se convierte en 104 en 1960” (Cots, 1979, p. 125); además, recuerda que los países socialistas en bloque, se abstuvieron de votar en 1948; en cambio votaron afirmativamente en la *Declaración de los Derechos del niño*; probablemente por el carácter inevitablemente social que tienen todos los principios enunciados (p. 177).

¹⁰⁰ Intervenciones de los representantes de Polonia y Arabia Saudita, en la sección 912 de 2 octubre de 1959, intervención 33. Por lo trascendental del documento para el objetivo de la tesis lo aportamos como apéndice.

Considerando que el niño, por su falta de madurez física y mental¹⁰¹, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento. (DDN, preámbulo, inc. 3)

Considerando que la necesidad de esa protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del niño y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos en los convenios constitutivos de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño. (DDN, preámbulo, inc. 3)

Ahora después del preámbulo y desde el primero de los principios, continúa afirmando, que el niño, «gozará de una protección especial», pero además de ella dispondrá de «oportunidades y servicios», esas oportunidades y servicios tienen como objetivo facilitar al máximo, que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal en condiciones de libertad y dignidad; en el principio tres, enuncia los servicios notariales, es decir nombre y nacionalidad; en el principio cuatro, presenta el derecho de la seguridad; el principio quinto, hace referencia a los cuidados especiales que requiere en caso particular; el principio sexto, la protección y seguridad moral y material; para cerrar estos primeros principios de protección, en forma de síntesis y conclusión, con el principio séptimo, instrucción y educación:

El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación, que favorezca su cultura general, y le permita en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad. (DDN, principio 7.1)

¹⁰¹ Para Cots (2015, p. 42) La Comisión de asuntos sociales, por la función que tenía asignada –la protección de la infancia- conocía las necesidades de la infancia. El preámbulo se inicia con el referente explícito de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, y en un intento de justificar una declaración distinta, invoca la “falta de madurez física y mental” del niño; Cots la clasifica de “expresión errónea”, que acaba figurando en el preámbulo del texto definitivo de 1959. Era un intento de encontrar la “vulnerabilidad propia” de los niños ante los colectivos. “La necesidad propia del niño es la dependencia para el gozo de sus derechos”.

El interés superior del niño, debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres. (DDN, principio 7,2)

El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho. (DDN, principio 7,3)

Es un desarrollo armónico, indivisible, integral, interrelacionado de derechos, libertades y oportunidades. Cuando se dice que «el interés superior del niño debe ser el principio rector», Mialaret (1979, p. 25), nos dice que este principio séptimo, “reclama ante todo, que la educación al niño, le sea dada conforme a ‘su interés superior’, con el propósito de que ningún otro desnaturalice ese principio rector del proceso educativo, como por ejemplo el interés del Estado o incluso el de los propios padres del niño, cualesquiera que sean los valores y los fines que se invoquen”. Varios autores recogen la parábola o símil de la salud¹⁰² que ya desde la *Declaración de Ginebra* había aportado la Organización Mundial de la Salud, para aplicarlo al pleno desarrollo de la personalidad, como fines perseguidos de la instrucción y de la educación. Ese interés superior del niño¹⁰³ incube en primer término a sus padres, pero va también dirigido a la sociedad y a las autoridades públicas.

¹⁰² Como lo presentamos anteriormente, viene de la OMS, la cual cuenta con una concepción muy acabada sobre el concepto de salud, que no consiste solamente en una ausencia de enfermedad, sino en un estado completo de bienestar físico, mental y social. La posesión del mejor estado de salud posible es uno de los derechos fundamentales de la persona, añadiendo que el desarrollo sano del niño es de una importancia primordial, y que la prevención por una vida armónica en un medio de plena transformación es esencial en este desarrollo. Para la OMS, una gran parte de los derechos de los niños, no pueden tener un valor efectivo si el conjunto de la colectividad no gozan igualmente de los mismos derechos, se habla de los espacios físicos, de la necesidad de afecto, de una protección aún contra la angustia económica (Cots, 1979, pp. 113 y 120).

¹⁰³ Me llama la atención y quiero contrastar afirmaciones de estudios como los de Alegría Borrás Rodríguez (2010, pp. 10 y 14), afirmaciones tales como: “El objetivo de la protección es alcanzar el más alto grado de protección del niño y, el art. 3.1 del Convenio de Nueva York establece que la consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño, *un concepto abstracto*, (...). En efecto, *en ausencia de un texto de carácter internacional* que establezca los parámetros dentro de los que se encuentra dicho interés” (...). (cursiva nuestra)

Continuando con la concatenación de los distintos principios, la *Declaración* de 1959 conecta el desarrollo armónico integral y principio rector del interés superior del niño, con el principio de no-discriminación: “en todas las circunstancias debe figurar entre los primeros que reciban protección y socorro” (principio 8); “debe ser protegido, contra toda forma de abandono (...) que pueda perjudicar su salud o su educación” (principio 9); “debe ser protegido contra las prácticas que puedan fomentar la discriminación de cualquier índole” (principio 10).

El documento finaliza ampliando el objeto y fin de la instrucción y de la educación; “debe ser educado en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, y en plena consciencia de que debe consagrar sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes” (principio 10). Es decir la *Declaración* de 1959, en su totalidad es un documento que explicita el derecho a la protección que incluye el de educación del niño en una forma integral y al máximo de sus posibilidades de desarrollo.

Ahora, la *Declaración* de 1959 al mantener el carácter universal que caracteriza al derecho internacional por encima de cualquier ideología, está reafirmando la neutralidad política de sus orígenes, como lo es la *Declaración de Ginebra*, obra de Englatyne Jebb y sostenida por la UIPE durante todo el proceso de su elaboración; de la misma manera sucede con el *concepto* niño: el niño no es un ente abstracto, sino una individualidad bien diferenciada, por otra parte el niño no es un adulto en formación, además cada niño necesita una atención, unos tiempos, e incluso unos espacios que no tienen que ser los mismos para todos; el niño está en crecimiento, en desarrollo, por eso se ha tener en cuenta dos perspectivas: La de su crecimiento y la lentitud a través de sucesivas etapas de maduración de este crecimiento; un último aspecto de considerar es que hay momentos que no se repiten, oportunidades irreversibles que hacen dedicada, cuidadosa nuestra

intervención; se trata de un desarrollo de totalidad que exige: singularidad, prevención y garantía al máximo (Cots, 1997, pp. 15-25).

Este es el niño individual del *Emilio* de Rousseau; es el niño de la escuela de Ginebra con la *Maison des Petits* donde: “El educador a través de la observación intensiva del niño, permite descubrir las posibilidades y el nivel de crecimiento de cada alumno en cada una de las fases de su desarrollo” (Moreu, Á. C. 2010, pp. 267-292); es el niño de la *Declaración de Ginebra* de 1924, es el niño de la *Declaración* de 1959, es el niño de nuestra escuela hoy.

Tabla 7 Circunstancias y principios de la Declaración de los Derechos del niño 1959.

Declaración de los Derechos del niño. 1959	
Circunstancias	Principios
Obra de la Comisión de Derechos del hombre.	Principio universal de los Derechos del niño por sobre cualquier querrela ideológica.
El último y definitivo período de estudio de los Derechos del niño corresponde a los años 1957-1959.	El interés superior del niño como la consideración fundamental.
Hay dos líneas que son reconocibles en la elaboración de la Carta, más en la formulación que en su contenido (la tradición liberal y la tradición socialista). Sin embargo se impone una tercera línea, la del texto sencillo pero iluminador de 1923. De una visión “universal” y su fe en la “dignidad de la persona”.	Principio de responsabilidad de todos: familia, sociedad y el Estado. Principio de crecer bajo la salvaguarda de sus propios padres, por la importancia del hogar y la familia para el desarrollo del niño.
El texto es aprobado por unanimidad.	Principio de interrelación de los derechos subjetivos y sociales, y principio del desarrollo armónico integral. Principio de oportunidades irreversibles en el crecimiento, desarrollo y educación del niño. Principio de prevención del desarrollo de su personalidad (enfermedad, delincuencia, abuso de orden político).

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de la Declaración de los Derechos del niño 1959.

6.3. Declaración Universal de los derechos del hombre 1948. Referente fundamental en el derecho internacional

6.3.1. Historias distintas de las declaraciones del niño y del hombre. Hasta finales de 1948 la *Declaración de los Derechos del niño* y la *Declaración Universal de los derechos del hombre*,

han tenido una historia distinta. Ambas declaraciones son estudiadas de forma independiente pero simultánea por diferentes órganos de las Naciones Unidas. La relación entre ellas se establece por primera vez a mitad de 1948, y, en el paso del trabajo realizado por el Comité Social y Económico a la Comisión de Derechos del Hombre, que llevó al Consejo Económico y Social a la elaboración de la Resolución 309 (XI) de 13 de julio de 1950, instrumento que más adelante articulará la Comisión de los derechos del hombre a la versión definitiva de 1959.

Según Cots (1979, pp. 140-151), la *Declaración* de 1959 no se diferenciará mayor cosa del texto de 1950, y éste conservará fielmente el espíritu de la *Declaración* de 1924.

Como resulta conocido, la *Declaración Universal de derechos humanos* fue adoptada y proclamada por la Asamblea general de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Se trata de un referente fundamental en el derecho internacional.

Ya desde el preámbulo coloca como base de la libertad, de la justicia y de la paz en el mundo, el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. Es ese desconocimiento y el menosprecio de la dignidad y de los derechos humanos que han originado actos de barbarie ultrajantes, de ahí que se considere esencial que los derechos humanos sean protegidos por un nuevo régimen de derecho; así lo presentan los incisos dos y tres de la *Declaración Universal*; Gay (2014, p. 13), nos manifiesta que “la dignidad humana es el fundamento de un nuevo orden jurídico, justo, liberador y solidario”.

Enríquez, Pérez *et al.* (2015, p. 32), afirman que se debe a Cassin, redactor principal de la Declaración y Premio Nobel de la Paz de 1968, la estructura de la *Declaración*; ésta se sostiene sobre cuatro pilares: derechos y libertades de orden personal (formado por los artículos 3 al 11); derechos del individuo en relación con los grupos de los que forma parte (formados por los

artículos 12 al 17); derechos de orden político (formado por los artículos 18 al 21), y los derechos económicos, sociales y culturales (formados por los artículos 22 al 27). Los tres últimos (del 28 al 30) señalan los vínculos entre el individuo y la sociedad de la que forman parte, reconociendo las condiciones y límites con que estos derechos deben ejercerse. Por su parte, los dos primeros artículos (1-2) constituyen el fundamento sobre el que se apoyan todos los demás.

Aun así, el artículo 22¹⁰⁴ insiste en la manifiesta interconexión entre los diferentes derechos fundamentales. Los derechos económicos, sociales y culturales, los introduce como indispensables para la dignidad de la persona y al libre desarrollo de la personalidad. Así introduce una perspectiva dinámica de los derechos, entre los que conocemos bajo la denominación de primera generación, y los que enuncian después del artículo 22 que denominamos de segunda generación.¹⁰⁵

La historia de los derechos humanos a partir de este documento de referencia se va construyendo en medio de tensiones ideológicas¹⁰⁶, que se van concretando en otros textos de indudable naturaleza normativa como son los *Pactos Internacionales* de 1966.

Pero, como lo referimos anteriormente en el artículo 22, se presenta ya la indivisibilidad e interrelación de los derechos, –de toda persona, y con mayor razón para el caso de los Derechos

¹⁰⁴ Estructuralmente la *Declaración* está organizada, enunciando los derechos civiles y políticos antes del artículo 22; y los derechos económicos, sociales y culturales, después del mismo artículo.

¹⁰⁵ Para Enríquez, Muñoz, *et al* (2014: pp. 78-79) en el libro: *Educación plena en derechos humanos*, afirman que: “El choque entre las distintas concepciones económicas, políticas, religiosas y culturales, sumando a la imposibilidad de armonizar las posiciones enfrentadas del capitalismo y el comunismo, hizo que en la Declaración se distinguiesen dos categorías o generaciones de derechos: los derechos civiles y políticos (herederos de la tradición liberal), por un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales (de la tradición socialista) por otro”; pero como ya hemos presentado en el análisis de la *Declaración de los derechos de los niños* en 1959, hay una tercera posición, la de la UIPE, que mantiene la neutralidad ideológica de la *Declaración de Ginebra* en relación a los derechos de los niños, y cuando se refiere a ellos, lo hace desde la categoría de totalidad de su ser niño. Algo similar lo encontramos como lo he presentado en las políticas educativas colombianas.

¹⁰⁶ Tensiones ideológicas que no se dieron en la *Declaración de Ginebra* de 1924, después de la Primera Guerra Mundial, y aún más, la *Declaración de Ginebra* es fruto de las organizaciones civiles; pero si se dieron esas tensiones ideológicas en el proceso de la *Declaración* de 1959, sobre todo en la última sección, pero fue superada por la línea de la UIPE y con una votación casi unánime, votando positivamente el bloque socialista.

del niño–; el conjunto de los derechos conforman una “totalidad”, donde no es factible hablar de generaciones, sino de su garantía de gozarlos; así quedaron en la formulación de los principios de la *Declaración de Ginebra* y de la *Declaración* de 1959. En ellas, se nos presentan como derechos individuales, centrados en su calidad de persona, inherentes a la existencia misma, que está en desarrollo y crecimiento, por tanto derechos relativos también a su protección y seguridad, relacionados con la vida social y jurídica, derechos pertenecientes a los estatutos de libertad e igualdad, –reiterando con énfasis los factores no-discriminatorios–; y son a la vez derechos sociales: derechos propios de los estatutos de seguridad social, derechos de carácter económicos y culturales para el desarrollo de la persona (Cots, 1979, pp. 184-185).

De esta manera también los califica la Resolución 3406, de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 28 de noviembre de 1975, adoptada por la sección 2420 en la celebración del año internacional del niño, al conmemorarse los veinte años de la *Declaración de los Derechos del niño*. En el contexto de esta Resolución prevalece el pensamiento de la protección del niño, sobre una visión total de la infancia (Cots, 1979, p. 185 y 2015, p. 42).

El principio primero de la *Declaración de los Derechos del niño* de 1959 dice: “El niño gozará de todos los derechos enunciados (...), estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna, ni distinción o discriminación” (DDN, art. 1). Este principio está relacionado con el primero, segundo y sexto del texto de la Declaración Universal: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...). Toda persona tiene derechos y libertades (...) sin distinción alguna” (DDHH, art. 1, 2 y 6). Pertenecen al estatuto de la igualdad, una premisa capital para la cláusula no-discriminatoria reiterada en el cuerpo de la declaración de los niños, y que figura en primer lugar, ya como se ha presentado en la *Declaración de Ginebra*.

El derecho a la vida, aparece tanto en el principio tercero de la *Declaración de los niños*, como en la *Declaración Universal*; es incondicional, pero en el caso de los niños, se continúa en el principio cuarto, tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse tanto a él como a su madre cuidados especiales, incluso atención prenatal y posnatal; el niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo, servicios médicos, amor y comprensión para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, (principio sexto); recibir educación (principio séptimo); protección (principio octavo y noveno); debe ser educado en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad y, con plena conciencia de que debe consagrar sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes.

El principio del interés superior del niño. La Declaración de 1959 en el principio segundo dice: “El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual, y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad” (DDN, art. 2). Este principio se relaciona con el segundo y con el tercero de la comisión de los derechos del hombre, que en su conjunto afirman la necesidad del desarrollo integral del niño y de medidas concretas que aseguren la protección especial que requieren por su condición de vulnerabilidad¹⁰⁷.

Todos los hombres comenzamos siendo niños, de ahí, la importancia de esta relación entre las dos declaraciones de carácter universal. A modo de ejercicio presento el cuadro comparativo:

¹⁰⁷ Según Cots (2015: p. 56) es necesario esperar hasta la aprobación del protocolo facultativo sobre procedimiento de comunicación del Comité de los Derechos del niño del 19 de diciembre de 2011, para reafirmar que “la situación de vulnerabilidad del niño es la dependencia de los otros, los adultos”, dado que el párrafo noveno del preámbulo de la convención de 1959, dice: “[...] el niño por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”; que llevó a una lectura parcializada de sus derechos al ser considerado “menor de edad”.

Tabla 8 Comparativo Derechos del niño y Derechos del hombre.

Declaración de los Derechos del niño 1959.	Declaración de los Derechos del hombre 1948.
<p>Principio 1.</p> <p>El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta declaración. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea el propio niño o de su familia.</p>	<p>Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos;...y necesitan mantenerse en ellos con un espíritu de fraternidad.</p> <p>Artículo 2. Cualquier persona puede prevalerse de los derechos y libertades que esta declaración proclama, sin ninguna distinción.</p> <p>Artículo 7. Todos son iguales ante la ley.</p>
<p>Principio 2.</p> <p>El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.</p>	<p>Artículo 3. Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona.</p> <p>Artículo 26.2. La educación ha de tender al pleno desarrollo de la personalidad humana.</p>
<p>Principio 3.</p> <p>El niño tiene derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad.</p>	<p>Artículo 15. Derecho a una nacionalidad.</p>
<p>Principio 4.</p> <p>El niño debe de gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y posnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.</p>	<p>Artículo 3. Derecho a la vida (que en el niño se prolonga en el derecho a crecer y desarrollarse).</p> <p>Artículo 22. Derecho a la seguridad social; derechos económicos, sociales y culturales.</p> <p>Artículo 25.2 La infancia tiene derecho a una ayuda y una atención especial.</p>
<p>Principio 5.</p> <p>El niño debe física o mentalmente impedido o que sufra algún impedimento social debe recibir el tratamiento, la educación y el cuidado especiales que requiere su caso particular.</p>	<p>Artículo 25.1</p> <p>Toda persona tiene derecho a la seguridad en caso de enfermedad o invalidez.</p>

Principio 6.

El niño, para el **pleno y armonioso desarrollo** de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá **crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres** y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia. Para el mantenimiento de los hijos de familias numerosas conviene conceder subsidios estatales o de otra índole.

Artículo 26.2.

La educación ha de tender al pleno desarrollo de la personalidad humana.

Artículo 26.3.

Derecho prioritario de los padres a escoger el tipo de educación para sus hijos.

Principio 7.

El niño tiene derecho a recibir **educación**, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación –instrucción– que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.

El **interés superior del niño debe ser el principio rector** de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; **dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres.**

El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos **por la educación**: la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho.

Artículo 16.3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad.

Artículo 24. Derecho al descanso, al tiempo libre, a una limitación razonable de la jornada laboral.

Artículo 26. Derecho a la educación gratuita y obligatoria.

Artículo 26.2.

La educación ha de tender al pleno desarrollo de la personalidad humana.

Artículo 26.3.

Derecho prioritario de los padres a escoger el tipo de educación para sus hijos.

Principio 8.

El niño debe, en todas las circunstancias, figurar entre los primeros que reciban protección y socorro.

Artículo 25.2. La infancia tiene derecho a una ayuda y a una asistencia especial.

Principio 9.

El niño **debe ser protegido** contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. No será objeto de ningún tipo de trata.

No deberá permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada; en ningún caso se le dedicará ni se le permitirá que se dedique a ocupaciones o empleo alguno que pueda perjudicar su salud o su

Artículo 5. Nadie será sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 23.1 y 3. Derecho al trabajo, en condiciones equitativas y satisfactorias.

educación o impedir su desarrollo físico, mental o moral.

Principio 10.

El niño **debe ser protegido** contra las prácticas que puedan fomentar la **discriminación** racial, religiosa o de cualquier otra índole. Debe ser educado en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, y con plena conciencia de que debe consagrar sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes.

Artículo 2. Cualquier persona puede prevalerse de los derechos y libertades que esta declaración proclama, sin ningún tipo de distinción.

Artículo 18. Libertad de pensamiento, conciencia y de religión.

Artículo 26. Derecho a la educación gratuita y obligatoria.

Artículo 26.2.

La educación ha de tender al pleno desarrollo de la personalidad humana.

Artículo 26.3.

Derecho prioritario de los padres a escoger el tipo de educación para sus hijos.

Fuente: Comparativo Declaración de los niños 1959 y Declaración universal 1948. Fuente: elaboración propia a partir del contenido de la Declaración de los Derechos del niño 1959 y Declaración Universal de 1948.

6.3.2. El Artículo 26 de la Declaración Universal; un punto de llegada del derecho a la educación del niño y un punto de partida al derecho a la educación para todos. Los principios enunciados anteriormente de la *Declaración sobre los Derechos del niño* de 1959 que conforman una totalidad y que están íntimamente interrelacionados, tiene una ligación directa con el artículo 26.2 de la *Declaración Universal*: “la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”. Este enunciado, ya en la *Declaración de Ginebra* se presentaba como “El niño ha de poder desarrollarse de una manera normal, material y espiritualmente”; también, hay precedentes claros de este principio en textos posteriores a la *Declaración de Ginebra*: La Conferencia de la Casa Blanca de 1930, se comprometía a asegurar “para todos los niños, la

comprensión y el respeto a su personalidad”; la *Carta de la infancia para el mundo de las posguerra* de 1942, proclamaba con cierta solemnidad que “la personalidad de la infancia es sagrada”; y la *Declaración de las oportunidades recogidas a la infancia* de 1942, que el niño” ha de desarrollarse, rodeado de afecto y de la disciplina indulgente de la familia”; de ahí, que la *Declaración de los Derechos del niño*, afirmara la importancia del hogar y de la familia, y así mismo, la protección de su personalidad.

El proyecto de la UIPE de 1923, ya se refería al medio familiar, aspecto fundamental para el desarrollo de la personalidad del niño, y el proyecto de la OMS, habla de una atmósfera de afecto y seguridad, que no más puede ofrecer una vida familiar normal. De aquí pasa a los textos de 1950 y 1959. La *Declaración Universal* considera la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad, pero sobre todo como elemento natural y fundamental del desarrollo del niño¹⁰⁸.

En el derecho de los padres, del artículo 26.3: “Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”; va ligado directamente con el derecho al desarrollo de la personalidad del niño, y este derecho a su vez va relacionado con los derechos de libertad de pensamiento, de conciencia y de religión del artículo 18, y con la afirmación que “la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado” del artículo 16 de la *Declaración Universal*; así se manifestó el delegado de Israel en el proceso de discusión del principio 6 de la *Declaración* de 1959: “Este derecho comporta una responsabilidad. Una vez hecha la elección, toda injerencia en el curso de la

¹⁰⁸ En el tercer período preparatorio de la *Declaración de los Derechos del niño*, cuando estaban discutiendo sobre la filiación ilegítima a uno de los delegados que pareció que tendía a prescindir de la familia; el representante de México le recordó esa consideración de la familia en la *Declaración Universal* (Cots, 1979, p. 206). Cots citando a Verdoot (1970, p. 162-167) afirma que “La *Declaración Universal de los derechos del hombre* de 1948, contrasta con el individualismo que posee de manifiesto la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*”. Sauvy (1964, p. 139), hace notar también que de las treinta y nueve constituciones aparecidas después de la segunda Guerra Mundial, treinta y tres de ellas han introducido artículos sobre la familia y afirma la superioridad de la crianza familiar, respecto a la crianza en grupo.

educación escogida constituiría una violación de los derechos humanos” (Cots 1979, p. 209). De ahí la insistencia permanente en la *Declaración* de 1959 del principio de no discriminación; derecho que se viene presentando desde la *Declaración de Ginebra*, igualmente, la neutralidad que se le exige al Estado en la política educativa¹⁰⁹. El principio de no discriminación está claramente afirmado en la *Declaración Universal* en el artículo 7:

Todos son iguales ante la ley, y tienen sin distinción, derechos a igual protección de la ley.

Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación. (DUDH, art. 7)¹¹⁰

Pero, existe un derecho a la protección de la sociedad y del Estado, a la familia, a la intimidad del hogar, defensa de las creencias y convicciones individuales, ambiente espontáneo del desarrollo de la personalidad del niño.

Como consecuencia de estas precisiones, algunos se interrogan sobre la unidad que utiliza la ONU en la *Declaración Universal* para la defensa de los derechos fundamentales de la persona. En los debates de 1948 sobre la Declaración de 1959 se dijo que: “la *Declaración Universal* no ha tratado sino de las cuestiones jurídicas de la protección de los derechos del individuo; y que si no se podía satisfacer las necesidades de todos los estados, era mejor, limitarse a definir, en la Declaración los derechos aplicables al conjunto de la humanidad” (Cots, 1979, p. 212).

¹⁰⁹ La neutralidad es al Estado, pero no a la familia, ni a la escuela que escogen los padres de familia acorde a sus convicciones, ellos son quienes tienen el deber de la educación de los menores en la formación de la personalidad del niño, fin de la educación. En relación a la neutralidad en la escuela, para Riu (2012, p. 138), el principio de libertad de enseñanza comporta una clara distinción entre dos tipos de centros escolares: las escuelas oficiales y las escuelas privadas.

¹¹⁰ Los tratados internacionales van a presentar el 14 de diciembre de 1960 la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza*, igualmente el *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* y el *Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, concretan más el alcance de estos derechos y libertades fundamentales en el campo de la educación.

Retomando el tema del artículo 26.3 del derecho preferente de los padres de escoger el tipo de educación para sus hijos, Mialaret (1979, pp. 47-54) en el informe de la Unesco describe el concepto «amplio de educación», para diferenciarlo del de «instrucción»; puntualiza, que en general la educación es un concepto más amplio que comprende la instrucción, y que la instrucción, tiene un significado más limitado y restringido; según Cots (1979, p. 212), “recogiendo la discusión que se planteó tanto en la *Declaración Universal* y la *Declaración de los Derechos del niño*, se concluye que los representantes se reservaron el concepto de educación, para referirse al desarrollo de la personalidad (segundo párrafo del artículo 26) y para atribuir a los padres, el derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá que darse a sus hijos (párrafo tercero)”; en cambio, citando a Verdoot en el análisis de la Declaración Universal, dice: “Encontramos en su obra, que durante toda la primera parte del debate del artículo 26, se hizo uso de la palabra instrucción, uno de sus muchos apuntes dice: todo ser humano está llamado a saber y tiene derecho a la instrucción” (Cots, 1979, p. 219), así es que en el artículo 26.1 se refiere a la instrucción, y el 26.3, el derecho otorgado a los padres constituye un límite para la actuación del Estado que reafirma en el artículo 30.

Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendentes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración. (DUDU, art. 30)

Aclarado los derechos y libertades desde la individualidad del niño podemos comprender el artículo 26.1 de la *Declaración Universal*, el papel de los estados en la educación de toda persona. “Toda persona tiene derecho a la educación” –instrucción–, esta ha de ser gratuita, al menos en lo, concerniente a *la instrucción* elemental y fundamental; la frase siguiente dice: “La instrucción

elemental será obligatoria”. También habla “el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.

El apartado primero de este artículo 26¹¹¹ de la *Declaración Universal*, se destaca como el más importante de los tres, pues condensa los aspectos que pueden considerarse como el contenido esencial del derecho a la educación para todos. En este sentido, el precepto proclama el *derecho universal* a la educación y establece las condiciones fundamentales para su ejercicio de acuerdo con el principio de igualdad. Constituyen los aspectos presentes en todas las definiciones del derecho a la educación que pueden encontrarse en cualquier otro texto normativo o interpretativo del mismo, ello se deriva, en el fondo, del fundamento teórico común a los Derechos Humanos, como es la dignidad de la persona, inherente a todo individuo al menos desde el momento de su nacimiento (Meix, 2014, p. 31-36).

Ahora miremos los aspectos materiales del derecho a la educación como son el alcance de la instrucción gratuita y el carácter obligatorio de la misma en determinados niveles. Cabe recurrir a un símil geométrico¹¹² para describir el contenido de este precepto como una estructura piramidal: la base (instrucción elemental) habrá de ser lo más amplia posible, esto es universal; el tramo intermedio (instrucción técnica y profesional) debe tender a la generalización y, en fin la cúspide (los estudios superiores) habrá de resultar accesible de acuerdo con el mérito de cada cual y sin discriminación ilícitas.

Sobre el término “obligatoriedad”, según Cassin, citado por Cots (1979, p. 221) quiere decir, “que ninguno, ni los estado, ni la familia, pueden impedir al niño de recibir su enseñanza

¹¹¹ Por el objetivo de nuestro estudio se ha expuesto primero la interpretación de los numerales 2 y 3 del artículo 26 que se refieren al derecho a la educación del niño y su relación con la familia y el desarrollo de la personalidad del niño.

¹¹² En el campo de los Derechos del niño hemos aplicado anteriormente el símil de la salud ya desde la Declaración de Ginebra, utilizado por la OMS.

elemental”¹¹³, ahora, como los estados no la puede impedir, sólo la deben de garantizar mediante la gratuidad; Cots, citando a Verdoot, (1969), dice:

Basándose en los trabajos preparatorios y todos los debates del artículo 26 de la Declaración Universal, se concluye que los padres tienen derecho y prioridad de escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos menores, sobre todas las otras personas e instituciones, incluso sobre el Estado, y por eso, precisamente el carácter obligatorio de la instrucción elemental que debe ofrecer el Estado. Esta es la razón –dice– por la cual se autoriza la enseñanza de la religión en las escuelas, por la elección que hace el padre; en los países o localidades donde están situadas. (Cots, 1979, p. 222)

Cita además, el artículo 146, parágrafo segundo de la Constitución de Weimar, que decía: “...dentro de cada municipio habrá de crearse, a petición de los que tengan derecho a la educación, escuelas públicas, de su creencia religiosa o de sus ideas...”¹¹⁴

Este artículo 26.1 tiene una ligación directa con los principios séptimo y décimo de la *Declaración de los Derechos del niño*; “el niño tiene derecho a recibir educación que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales”. Después manifiesta:” Se le dará una educación que favorezca su cultura general”, ahora, esta cultura general debe permitir “en condiciones de igualdad de oportunidades, el poder desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser miembro útil de la sociedad” –principio séptimo-. Aquí la educación primero centrada en el niño y en segundo lugar “el llegar a ser útil a la sociedad”. La *Declaración de Ginebra* afirma que “El niño ha de ser educado en el sentimiento,

¹¹³ “Por lo que respecta a la instrucción elemental y fundamental, la UNICEF, utiliza el concepto enseñanza, aproximadamente equivalente, que lo retoma el Comité de derechos económicos, sociales y culturales, el parágrafo 9 de la Observación General núm. 13º, al Pacto Internacional” (Meix, 2014, p. 33).

¹¹⁴ Además afirma también que: “esta disposición figura en el archivo antológico de textos constitucionales de la “Generalitat de Catalunya (Departament de Governació). Instrucció Pública. Idioma. Oficina de Madrid. Fascicle núm. 2, març 1932” edición ciclostilada, en qué resalten –y por eso es muy significativo- drets reconeguts a les minories.

–la conciencia de que sus talentos– donde colocará sus mejores cualidades al servicio a los hermanos”.

También como hemos visto, la Resolución de la Comisión de asuntos económicos y sociales, tenía presente los tres apartes de la *Declaración Universal* del artículo 26 –derecho a la educación, derecho al desarrollo del niño, derecho de los padres– ; igualmente tenía presente el artículo 27, derecho a la cultura, lo presentaba como una unidad: “el niño debe recibir una educación que le provea de una cultura general, y le permita desarrollar sus facultades y su juicio personal y de llegar a ser miembro útil de la sociedad. Esta educación ha de ser gratuita” –principio cuarto– y “el niño ha de tener la posibilidad de crecer en un ambiente de seguridad económica, si es posible bajo la salvaguarda de sus propios padres, en una atmósfera familiar de afecto y de comprensión que favorezcan la expansión armónica de su personalidad” –principio quinto–. En un sentido histórico y de lógica es imposible entender el artículo 26 de la *Declaración Universal*, sin comprender y hacer relación a los dos documentos: *Declaración de Ginebra* de 1924 y *Declaración de los Derechos del niño* de 1959, así este último haya sido promulgado posteriormente.

También quedaría la interpretación del artículo 26 incompleta si no se contempla interrelacionado con el artículo al 22¹¹⁵, que ya hicimos mención y el artículo 29 de la misma *Declaración Universal*:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener (...) la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad (art. 22).

¹¹⁵ El artículo 22 insiste en la manifiesta interconexión entre los diferentes derechos fundamentales; los derechos económicos, sociales y culturales, los introduce *como indispensables* para la dignidad de la persona y al libre desarrollo de la personalidad.

1.-Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad¹¹⁶, puesto que sólo en ella puede desarrollarse libre y plenamente su personalidad (art. 29.1).

2.-En el ejercicio de sus derechos y en el ejercicio de sus libertades, toda persona está solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley y con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática (art. 29.2).

3.- Estos derechos y libertades, no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas (art. 29.3).

El artículo 22, hace referencia a los derechos indispensables a la dignidad y al libre desarrollo de la personalidad y el artículo 29, hace referencia a los deberes respecto a la comunidad, entendiendo por comunidad, tanto la familiar, como la social y la política que es el Estado¹¹⁷; es en esa relación social que se entiende el triple objeto de la educación enunciado en el artículo 26: El pleno desarrollo de la personalidad; el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales y favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos. Valores promovidos por las actividades de las Naciones Unidas, para el mantenimiento de la paz; esta interrelación deberes, derechos y libertades, y la familia, sociedad, (escuela), Estado, que favorece ese desarrollo de la personalidad, tienen un único fin: la personalidad del niño asegurando el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás; exigencias de la moral, del orden público; de bienestar general.

La versión definitiva de 1959, no se diferenciará mayor cosa del texto de 1950, pero cuando en 1959 en las Naciones Unidas se discutía el derecho a la educación del niño, el artículo 26 de la

¹¹⁶ La primera comunidad social es la familia, por eso en esa interconexión de los derechos el artículo 25, dice que se debe asegurar a toda persona como a la familia un nivel de vida adecuado y en el párrafo dos: “la maternidad y la infancia tiene derechos a cuidados y asistencia especiales. (...).

¹¹⁷ De ahí la responsabilidad en el derecho a la educación, de la comunidad familiar, social y del Estado.

Declaración Universal, “fue necesario retomarlo continuamente como en una especie de *flask back* (...) donde se intenta de precisar el alcance de los términos educación, instrucción y obligatorio” (Cots, 1979, p. 221).

La *Declaración Universal de Derechos Humanos* fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Se trata de un referente fundamental en el derecho internacional, pero en el caso de los Derechos del niño, para comprender su alcance, es necesario remontarnos a su fuente, la *Declaración de Ginebra* de 1924 y al proceso de desarrollo de la *Declaración* de 1959. Puedo afirmar que el artículo 26 de la *Declaración Universal*, para su comprensión, exige una mirada a la vez retrospectiva en relación al derecho de la educación de los niños, y prospectiva en relación al derecho de la educación de todo hombre.

Son diversas las categorías que se van profundizando entre otras: la individualidad del niño como sujeto de derechos; el sentido de la totalidad de sus derechos y la relación directa entre desarrollo de la personalidad del niño y educación; la relación de sus derechos universales, indivisibles, interrelacionables e interdependientes de la educación del niño; y a la vez la intencionalidad de potenciar el carácter universal de la educación.

Tabla 9 *Circunstancias y principios Declaración Universal de 1948.*

Circunstancias	Declaración Universal 1948
	Principios
Posterior a la segunda Guerra Mundial 1944.	La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales (art. 26.2).
Cuando en 1948, se discutía el artículo 26 de la <i>Declaración Universal</i> , “fue necesario retomar continuamente –el trabajo realizado por el Comité social y económico- como una especie de <i>flask back</i> , se intenta de precisar el alcance de los términos educación, instrucción y obligatorio”. La <i>Declaración Universal</i> , se trata de un referente fundamental en el derecho internacional, pero en el caso de los derechos de los niños, y derecho a la educación, es necesario remontarnos a su	La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad (art. 16).
	Toda persona tiene derecho a la seguridad social, indispensable a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad (art. 22)

fuelle, “La Declaración de Ginebra de 1924”; para no quedarnos a mitad de camino.

Los padres de familia tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación para sus hijos (art.26.3).

Principio de libertad, conciencia y religión (art. 18).

Principio de no injerencia (art. 30). Una vez hecha la elección –del tipo de educación escogida– toda injerencia constituiría una violación de los derechos humanos.

Instrucción gratuita y obligatoria (art. 26.1).

Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad (art. 29).

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de la Declaración Universal de 1948.

6.4. Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, del 4 de noviembre de 1950

Después de ser proclamada la *Declaración Universal*, ya en 1950 se realiza en Roma el *Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales*. Es de nuestro interés del documento el artículo 9 en sus dos apartes, uno donde presenta la libertad de pensamiento, de conciencia¹¹⁸ y de religión o de convicciones:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, y de religión; este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones, individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza¹¹⁹, las prácticas y la observancia de los ritos. (CEDH, art. 9.1)

Y, en el segundo aparte, presenta la garantía de esta libertad:

¹¹⁸ Según Claudio Naranjo (2015), la conciencia tiene que ver con la mente de la que depende el sentido de la vida.

¹¹⁹ Este derecho de manifestar la religión colectivamente, lo desarrolla ampliamente Riu en sus escritos, en defensa de la libertad de la enseñanza de la religión en la escuela católica. Fue consultor del Consejo Pontificio de la Cultura. Uno de sus últimos libros: *Nueva evangelización en la escuela católica* (2012).

La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral pública o la protección de los derechos o libertades de los demás. (CEDH, art. 9.2)

La novedad de este artículo del *Convenio* respecto al artículo 18 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* que presentamos anteriormente, la encontramos en el párrafo 2 que establece unas garantías para la protección a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

El Tribunal Constitucional Español hace uso de este artículo del *Convenio* para explicar la relación existente entre la libertad de enseñanza, la libertad ideológica y religiosa, y el derecho de expresar los propios pensamientos (Riu, 1988, p. 106):

La libertad de enseñanza que explícitamente reconoce nuestra constitución (artículo 27.1), puede ser entendida como una proyección de la libertad ideológica y religiosa y del derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas u opiniones que también garantizan otros preceptos constitucionales. Esta conexión queda, por lo demás, explícitamente establecida en el artículo 9 del *Convenio* para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales firmado en Roma en 4 de Noviembre de 1950, en conformidad con el cual hay que interpretar las normas relativas a derechos fundamentales y libertades públicas ... (STC 5/81, II.7)

En este contexto, el artículo 2 del protocolo adicional número 1 al presente *Convenio* Internacional, Protocolo firmado en París el 20 de marzo de 1952 y que entró en vigor el 18 de mayo de 1954, establece: “a nadie se le puede negar el derecho a la instrucción”; pero a la vez : “El Estado en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la

enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas”.

Según esto, para Francesc Riu:

El derecho internacional no sólo exige que los Estados garanticen el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, sino que en este protocolo adicional al *Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales* afirma que “los padres tienen derecho a asegurar que la educación y la enseñanza que sus hijos reciban en la escuela sea conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas. (Riu, 1988, p. 106)¹²⁰

Explícitamente escoger educación, es escoger institución escolar, ya lo veíamos en la Constitución de Weimar¹²¹; porque, al igual que la familia, la escuela oficial o privada contribuye a formar y a desarrollar la personalidad del niño. Louis François, director de la UNESCO, lo afirma en el informe de la UNESCO 1948-1968:

Al igual que la familia, la escuela contribuye a formar y a desarrollar la personalidad del niño y del adolescente. Nada tan hermoso y consolador como ver a los niños y a los adolescentes felices en su familia y trabajando con afán en la escuela. La verdadera familia prepara, sostiene y estimula al buen escolar; la buena escuela es el auxiliar más valioso de la familia. Familia y escuela son dos ámbitos en que se desarrolla la educación. (François, 1969, p.9)

¹²⁰ Según el autor, “este derecho comporta que la educación y la enseñanza que se imparte a los alumnos en el centro docente que frecuentan, tanto centro público como privado, sean congruentes con las convicciones filosóficas, religiosas y morales de sus padres”.

¹²¹ Esto supone una dificultad evidente en una sociedad pluralista como la actual, que proclama el derecho de fundar centros, el derecho de los profesores de cátedra, “es una razón más que justifica la existencia de centros de enseñanza privada en los cuales se garantiza a los padres que sus hijos recibirán educación conforme a una determinada orientación filosófica y religiosa (carácter propio del centro), y el principio de neutralidad ideológica, de los centros públicos y de los profesores. El Tribunal Constitucional Español, ha explicado que el principio de neutralidad ideológica impone a los profesores la renuncia a cualquier tipo de adoctrinamiento como única actitud compatible con el respeto a la libertad de la familia que (...) no ha elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita (STC 5/81, II.9)” (Riu, 1988, p. 69).

Ya se ha hecho relación al artículo 26.3 de la Declaración Universal, que el derecho otorgado a los padres constituye un límite para la actuación del Estado. Esto supone una dificultad evidente en una sociedad pluralista como la actual, que proclama el derecho de fundar centros y el derecho de los profesores de cátedra; Riu cita al tribunal Constitucional español, como una razón más que justifica la existencia de centros de enseñanza privada en los cuales se garantiza a los padres que sus hijos recibirán educación conforme a una determinada orientación filosófica y religiosa (carácter propio del centro), y el principio de neutralidad ideológica, de los centros públicos y de los profesores.

El Tribunal Constitucional Español, ha explicado que el principio de neutralidad ideológica impone a los profesores la renuncia a cualquier tipo de adoctrinamiento como única actitud compatible con el respeto a la libertad de la familia que (...) no ha elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita (STC 5/81, II.9). (Riu, 1988, p. 69)

A medida que históricamente se va explicitando el derecho a la educación es necesario diferenciar aquello que corresponde a los niños (DUDH, artículo 26.2 y 26.3), que tiene su fuente en la Declaración de Ginebra, y lo concerniente al derecho a la educación de todos.

Tabla 10 *Circunstancias y principios Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales de 1950.*

Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de 1950.	
Circunstancias	Principios
Comité Europeo de Derechos Humanos.	Garantías para la protección a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Libertad de profesar, de cambiar y de manifestar sus convicciones individual o colectivamente por medio del culto, la enseñanza, las prácticas.
Después de ser proclamada la <i>Declaración Universal</i> , ya en 1950 se realiza en Roma el <i>Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales</i> .	A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. Los estados en el ejercicio de las funciones que asuman en el campo de la educación y de la enseñanza, respetarán el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido del Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de 1950.

6.5. Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza (1960)

6.5.1. Principio de la no-discriminación: lucha contra toda alienación. Uno de los aspectos más sensibles que van surgiendo en la observancia de los Derechos del niño, es el relativo a su educación y como parte de ella la instrucción dónde va asumiendo un papel positivo cada Estado, pero a la vez la necesidad de defensa ante el mismo Estado¹²². El derecho al desarrollo de la personalidad de niño la normativa le da derecho prevalente a los padres de familia, y al hacer ellos ejercicio de este derecho, se interrelaciona con titulares de otros derechos como son los titulares del derecho de enseñanza¹²³

La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO, en su undécima reunión, celebrada en París del 14 de noviembre al 15 de diciembre de 1960, retoma en el preámbulo cuatro aspectos, que se nos plantea como resumen del trabajo que hasta aquí hemos recogido:

Recordando que la Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma el principio de que no deben establecerse discriminaciones y proclama el derecho de todos a la educación;

Considerando que, las discriminaciones en el campo de la enseñanza constituyen una violación de derechos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos;

Considerando que según lo previsto en su Constitución, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura se propone instituir la cooperación entre

¹²² También en la aplicación del principio de la no-discriminación, en un análisis de políticas públicas educativas es necesario tener presente, ciertos grupos sociales con capital humano y cultural suficiente que han logrado “manipular” el sistema estatal, para la obtención de ventajas sectoriales. Tooley (2002) y Whitty, (2002), hablan de “una mano a la mano invisible”; para el caso colombiano Wiesner (1997), pretende mostrar de qué manera el gremio de los educadores colombianos (FECODE), ha logrado capturar la política educativa del país, para su beneficio propio y el de sus miembros, “a costa” de la educación pública en general.

¹²³ El derecho de enseñanza implica a la vez: derecho de fundar instituciones y el derecho de cátedra.

las naciones a fin de asegurar el respeto universal de los derechos humanos y una igualdad de posibilidades de educación;

Consciente de que, en consecuencia, incumbe a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, con el debido respeto a la diversidad de los sistemas educativos nacionales, no sólo proscribir todas las discriminaciones en el campo de la enseñanza, sino también procurar la igualdad de posibilidades y de trato para todas las personas en esa esfera. (CRLNDE, preámbulo)

La *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza*, además de afirmar el principio de la no discriminación y proclamar el derecho de todos a la educación, presenta como base el principio de igualdad de posibilidades y de trato, con el debido respeto a la diversidad de sistemas educativos.

Pero un gran aporte en el documento de la *Convención* es el concepto de discriminación descrito en el artículo 1, muy válido sobre todo para la comprensión en la interrelación de derechos y de la diversidad de actores en el campo educativo y de la enseñanza:

Se entiende por “discriminación”, toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza. (CRLNDE, art. 1)

Presenta cuatro casos especiales: Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza; limitar a un nivel inferior la educación de una persona o un grupo; a reserva de lo previsto en el artículo 2 de la presente Convención, instituir o mantener sistemas o centros de enseñanza separados para personas o grupos; o colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana.

François director de la UNESCO, contextualiza la convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza, manifestando un giro radical que a partir de 1960, se da en educación, por el mismo desarrollo económico:

Un descubrimiento esencial modifica la política de todos los países del mundo: se reconoce por fin que la educación, considerada durante mucho tiempo como una inversión improductiva que compite con el desarrollo económico, constituye un agente primordial de progreso. Ya no es el desarrollo de la agricultura e industria que podía permitir una mayor extensión de la escolaridad y que de él dependía el progreso de la enseñanza. “se invierte este orden”; el desarrollo de la agricultura, de la industria y del comercio, exige que existan personas instruidas al servicio de su profesión. Ahora, la educación integrada en el desarrollo económico y social, entra a su vez en la tan apreciada esfera de la planificación¹²⁴; pero, en las circunstancias actuales –1960– resulta muy tentador rectificar el divorcio histórico que condujo a las actividades pedagógicas a aislarse de las demás afirmando la autonomía de los fines educativos, es decir el hombre mismo, sin embargo, cuando los administradores incluyen la educación en la planificación económica y social y la consideran como una inversión, resulta lógico considerar el concepto de rendimiento, de eficacia y de servicio social como imperativo fundamental; la educación no puede supeditarse exclusivamente a esos fines; la misión permanente de la enseñanza seguirá consistiendo en formar la personalidad del ser humano, una personalidad que le permita luchar contra toda alienación(...). (François, 1969, pp. 20 y 21)

Esta contextualización, es fundamental tenerla presente, se trata de un giro copernicano de 180 grados en el imperativo fundamental del derecho a la educación, conforme lo venimos presentado

¹²⁴ Colón y Domínguez (1997, pp. 63-113), recuerdan que la estrategia de la planificación, se aplica por primera vez en la Unión Soviética en 1923 a través del primer plan quinquenal en los albores de la época estalinista; ahora, en la década de los 50, en los modelos liberales de desarrollo. En este Colombia será el país en que tendrá efecto las primeras experiencias de planificación educativas, donde se marcan dos objetivos intrínsecamente educativos sociales, tales como la extensión y la mejora, es decir, desarrollar los aspectos cuantitativos y cualitativos de la educación, atendiendo el sentido de planificación en libertad, propio de K. Mannheim y recibiendo así mismo influencias del sociólogo exiliado español Medina Echeverría. Colom y Domínguez, presentan una propuesta de planificación integral.

en el desarrollo histórico de interpretación en los tratados internacionales, del niño centro de todo proceso pedagógico, que debe ser favorecido por toda planificación como medio de efectividad del derecho y no otros fines que se plantean desde la misma planificación. “La misión permanente de la enseñanza seguirá consistiendo en formar la personalidad del ser humano, una personalidad que le permita luchar contra toda alienación” (François, 1969, p.24); o en palabras de Freire “la educación como práctica de la libertad” (Freire, 2015, p. 81).

6.5.2. Casos constitutivos de no-discriminación. Del artículo segundo de la *Convención*, por el enfoque de nuestro estudio de las políticas públicas en la ciudad de Bogotá, comienzo por presentar el numeral c, donde enuncia como no causa de discriminación la creación o mantenimiento de centros de enseñanza privada:

La creación o mantenimiento de centros de enseñanza privados, siempre que la finalidad de esos centros no sea la de lograr la exclusión de cualquier grupo, sino la de añadir nuevas posibilidades de enseñanza a las que proporciona el poder público, y siempre que funcionen de conformidad con esa finalidad, y que la enseñanza dada corresponda a las normas que hayan podido prescribir o aprobar las autoridades competentes, particularmente para la enseñanza del mismo grado (CRLNDE, art. 2.c)¹²⁵.

El artículo tiene como base el derecho de los padres de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos; la relación de la UNESCO 1948-1968 presentada por Louis François (1969, pp. 15), parte de este principio: “Si leemos atentamente la Declaración Universal, encontramos ante todo la afirmación de la libertad: ...derecho de los padres a escoger el tipo de educación que habrá

¹²⁵ Esta práctica fue ampliamente difundida por el Estado colombiano, ya desde la Constitución de 1886, vigente hasta 1991, desde la misma Presidencia de la República, se llamó a diversas organizaciones pedagógicas, tanto laicas como de la iglesia a conformar junto con instituciones oficiales un gran Sistema Educativo; este aspecto histórico se constituye o se debe constituir, como un verdadero “aprendizaje político”, de respeto y convivencia de los derechos de los niños, padres de familia, de la sociedad civil en sus derechos de fundación de centros, derecho da cátedra, así se fundaron grandes instituciones educativas tanto escolares como de carácter superior.

que darse a sus hijos. Encontramos después la afirmación de la igualdad...Y finalmente encontramos la afirmación de la fraternidad”; después de explicitar cada una de ellas, concluye: “La libertad, igualdad, fraternidad: tal es la divisa de todas las democracias del mundo. Llevarla a la práctica es garantizar el libre y pleno desarrollo de la personalidad humana en el seno de la colectividad; es considerar al hombre como un fin y no como un medio”.

En este caso, es bueno resaltar que la creación y el mantenimiento de centros docentes privados, es un derecho de los particulares de crear centros, además no solo no es motivo de discriminación, sino que constituye una exigencia del régimen de libertades propio de una sociedad democrática; Riu reafirma esta interpretación, fundamentándolo con una sentencia del Tribunal Constitucional Español: “El sistema educativo está compuesto por centros escolares creados por los poderes públicos y centros escolares privados, siendo ambas instituciones escolares convergentes y complementarias entre sí, lo cual ha declarado con reiteración el tribunal Europeo de Derechos Humanos”(Riu, 1988, p. 163)¹²⁶.

Los otros dos casos que el artículo segundo de la *Convención* presenta como no constitutivos de discriminación, se refiere a la separación por sexos y un segundo aspecto separación de religión o lenguas.

La creación o el mantenimiento de sistemas o centros de enseñanza separados para los alumnos de sexo masculino y para los de sexo femenino, no son discriminatorios, siempre que esos sistemas o centros ofrezcan facilidades equivalentes de acceso a la enseñanza, dispongan de un personal docente igualmente cualificado, así como de locales escolares y de un equipo de igual calidad y permitan seguir los mismos programas de estudio o programas equivalentes.

¹²⁶ Sentencia de 24-1-85, fundamento jurídico sexto, del Tribunal Constitucional Español, alude al artículo 27 de la Constitución Española; Citada por Riu (1988, p. 72); la presenta como una lectura interpretativa de los tratados internacionales.

Sobre este aspecto, estos últimos años, la coeducación se ha generalizado en la mayoría de los sistemas educativos de los países, sin embargo, el mantener sistemas separados, aunque es una excepción, el derecho de los particulares de creación de centros educativos según sus creencias y convicciones y sobre todo del derecho de padres de familia de escoger para sus hijos institución escolar; hoy aún, algunos prefieren este modelo, que no debe comportar diferencias en la calidad.

El otro aspecto que presenta la *Convención*, como no causa de discriminación, es la separación por religión o lenguas:

La creación o el mantenimiento, por motivos de orden religioso o lingüístico, de sistemas o centros separados que proporcionen una enseñanza conforme a los deseos de los padres o tutores legales de los alumnos, si la participación en esos sistemas o la asistencia a esos centros es facultativa y si la enseñanza en ellos proporcionada se ajusta a las normas que las autoridades competentes puedan haber fijado o aprobado, particularmente para la enseñanza del mismo grado.

En este caso, es de aclarar que “la no discriminación está relacionada con la decisión libre, por parte de los padres o tutores legales, respecto a la inscripción de sus hijos en un centro escolar que profese una religión concreta o que imparta las enseñanzas en una lengua determinada” (Riu, 1988, p. 72). Para los padres, esta decisión libre es una forma de ejercer el derecho a decidir el tipo de educación que desean para sus hijos, relación directa al artículo 26 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*; ahora, desde el niño, es el derecho a un crecimiento normal de la *Declaración de Ginebra* y el derecho de la protección especial, disponibilidad de oportunidades y servicios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual en forma saludable y normal, del principio 2 de la *Declaración de los Derechos del niño* de 1959; responde también a

las creencias y convicciones de la familia, cultura de la familia, “puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad” del artículo 29 de la misma Declaración Universal.

6.5.3. A fin de eliminar o prevenir cualquier discriminación. El artículo tercero de la *Convención* presenta los compromisos del Estado, a fin de eliminar cualquier discriminación en el sentido que se da a esta palabra en la misma Convención; los compromisos los presenta en cinco apartes:

a) Derogar todas las disposiciones legislativas y administrativas y abandonar todas las prácticas administrativas, para que no se haga discriminaciones en el campo de la enseñanza.

b) Adoptar las medidas necesarias, inclusive disposiciones legislativas, para que no se haga discriminaciones alguna en la admisión de alumnos en los centros de enseñanza.

c) No admitir, en lo concerniente a los gastos de matrícula, la adjudicación de becas o cualquier otra forma de ayuda a los alumnos, ni en la concesión de permisos y facilidades que puedan ser necesarios para la continuación de los estudios (...), ninguna diferencia de trato (...) por parte de los poderes públicos, salvo las fundadas en el mérito o las necesidades.

d) No admitir, en la ayuda eventualmente concedida a los centros de enseñanza, cualquiera que sea la forma empleada por parte de los poderes públicos, ninguna preferencia ni restricción fundada únicamente en el hecho de que los alumnos pertenezcan a un grupo determinado. (CRLHDE, art. 3)

El principio de igualdad de trato es general y en caso del país que no ha logrado la generalización de la educación obligatoria y tenga la necesidad de adjudicar becas y ayudas, debe de realizarlo dentro del principio de no discriminación.

Es necesario subrayar la importancia de la interrelación de los apartados b, c y d, relativos a la no discriminación en la admisión de alumnos, en la concesión de becas y en la concesión de ayudas, aspectos que en las políticas públicas se convierten no sólo en motivos de discriminación sino también en motivos de corrupción con fondos públicos y favorecimientos electorales.

Es oportuno estar atentos en estos aspectos en los análisis de políticas públicas, donde la discriminación se da por motivos económicos; un caso en concreto, ocurrido en España, nos lo presenta Riu, donde La Orden de la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana, que regulaba el régimen de subvenciones al establecer un criterio de preferencia para aquellos centros que atendían a poblaciones escolares de condiciones económicas desfavorables, el Tribunal Constitucional de España (Sentencia, 14-5-85) afirmó que la discriminación en la enseñanza por motivos económicos vulnera los derechos enunciados en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, y, en consecuencia también artículos Constitucionales que asumen la libertad de enseñanza y principio de igualdad ante la ley. Para el autor, en España, “El Tribunal Supremo ha tenido que declarar la nulidad de un buen número de artículos de disposiciones de la administración de Estado y de las comunidades autónomas por el hecho de provocar discriminaciones semejantes a las denunciadas en la presente Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza” (Riu, 1988, p. 73).

El informe de la Unesco de 1979, el artículo de Naik J. P., manifiesta la dificultad que ejerce el medio económico, social y familiar para el derecho a la educación:

Hay evidentemente una diferencia tajante entre el derecho a la educación de que disfrutaban los niños del mundo en desarrollo y los del mundo desarrollado. El país (o la región dentro de un país) en que el niño ha nacido, la raza, la casta, la familia o el grupo social a que pertenece, su religión y su lengua materna son resultado del azar tanto como su sexo. Si creemos que todos los niños han nacido iguales y tienen igual derecho a la educación,

tendremos que luchar porque esa igualdad básica se logre a pesar de todas las diferencias de sexo, de medio familiar, condición social y económica, pertenencia cultural, idioma, religión, lugar de nacimiento, raza y nacionalidad. Esto implicará evidentemente un esfuerzo enorme y en última instancia, la creación de un orden económico y social igualitario [justo e inclusivo] dentro de cada nación y entre las naciones, y la creación, en cada nación, de un sistema educativo con igualdad de oportunidades. (Naik, 1979, p. 83)

Un sistema educativo con igualdad de oportunidades, tiene que darse en libertad, porque igualmente la discriminación se puede dar en países desarrollados como en países en vía de desarrollo. En la formulación de políticas públicas, donde además de criterios económicos se le suman criterios de zonificación como en Francia¹²⁷, donde a los alumnos de sectores económicos y socialmente desfavorecidos se les condiciona para la admisión del sitio de domicilio, se les está colocando en riesgo no sólo en la calidad educativa que generalmente busca el padre de familia, sino la negación al derecho del padre de familia de escoger la educación y por ende la institución educativa para sus hijos.

Bonal, Essombra y Ferrer (2004, pp. 103-137), presentan un conjunto de propuestas de intervenciones en diversos ámbitos de actuación en los cuales se puede centrar el círculo de debates para plantear políticas educativas en orden al principio de oportunidad e igualdad de trato: territorio, clase social, inmigración, género y necesidades educativas especiales; y por otra parte: escuela y entorno; currículo; organización y gestión; profesionales; financiamiento y evaluación;

¹²⁷ Según el libro *Nuevas perspectivas en educación* de Naradowski, Nores; Andrada (2002, p. 23), el caso francés tiene ciertas particularidades que lo asemejan al de varios países latinoamericanos, no sólo por su tradición, sino también por elementos como la existencia de reglamentaciones destinadas a limitar la elección escolar de escuelas públicas por razones geográficas. Si bien la mayoría de ellas ya no tienen vigencia, hasta finales de los ochenta del siglo XX, todavía se utilizaban como criterio para la inscripción de alumnos en las escuelas públicas. “Hoy los padres exigen enérgicamente el derecho a elegir tanto el sector escolar –privada, estatal o subsidiada– como la escuela específica”. Cf. Langouët y Léger, “Escolaridad pública y privada en Francia: una investigación sobre la elección familiar de la escuela” (pp. 253-270).

políticas que no pueden desconocer el principio de no-discriminación y que exigen una gran dosis de flexibilización.

6.5.4. Compromiso de los estados en asegurar la “igualdad de oportunidades y de trato.”

6.5.4.1. Enseñanza obligatoria y gratuita. Por la importancia del *principio de no-discriminación*, es que el artículo 4 de la *Convención relativa a la lucha contra la discriminación en el campo de la enseñanza*, insiste en el compromiso de los Estados en asegurar la igualdad de oportunidades. Los Estados en la presente *Convención* se comprometen, además, a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en el campo de la enseñanza.

Sobre estos dos principios: “igualdad de oportunidades y de trato en la enseñanza”, sumados al de no-discriminación, el artículo 4, señala en especial cuatro aspectos: El primero retomando el artículo 26 de la *Declaración Universal*, notifica que los Estados se comprometen a hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria; generalizar y hacer accesible a todos la enseñanza secundaria en sus diversas formas; hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior; y velar por el cumplimiento por todos de la obligación escolar prescrita por la ley; ahora este conglomerado interpretado junto con el artículo 29, deberes respecto a la comunidad familiar, social y el Estado, conforman una unidad, puesto que “sólo en ella –la comunidad–, la persona puede desarrollar libre y plenamente su personalidad”; y la primera, espontánea y natural comunidad del niño es la familia.

Con cierta facilidad las políticas públicas, pierden esta totalidad, en el compromiso que tiene el Estado de financiar la enseñanza obligatoria y la generalización de la obligatoriedad, procurando

superar todo tipo de discriminación que debe de caracterizar todo sistema educativo; pero por dar respuesta política a un grupo determinado, generalmente por intereses ideológicos partidistas, discrimina intencional o consecucionalmente a otros, vulnerando los derechos enunciados en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*¹²⁸.

El proceso entre el desarrollo de la persona, responsabilidad directa de este desarrollo y el carácter de obligatoriedad y gratuidad por parte del Estado es importante tenerlo presente, para exigir al Estado la prestación, garantía y efectividad del derecho a la educación; prestación de la instrucción en libertad.

Tabla 11 Gratuidad, obligatoriedad y generalización de la Educación según edad y responsables directo de ella.

Educación e instrucción	Edad ¹²⁹ .	Responsable directo del desarrollo de la personalidad del niño.	Carácter.
Educación	Niño de 0 a 5 años	Familia.	Obligatoriedad.
Educación-Instrucción elemental	Niño de 6 a 12 años	Familia, sociedad y Estado.	Obligatoriedad y gratuidad.
Educación-Instrucción Secundaria	Niño de 12 a 18 años	Familia, sociedad y Estado	Generalización de la obligatoriedad y gratuidad
Educación-Instrucción universitaria.	Jóvenes de 18 en adelante	Individuo, sociedad y Estado	Generalización de la gratuidad

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de la Declaración Universal de 1948. Los datos de edad son propios. La edad de 18 años de la Convención de los Derechos del niño de 1989.

¹²⁸ Riu (1988), en su libro *Todos tienen derecho a la educación*, referente al sistema español, dice que: “Fijemos nuestra atención en este compromiso que tiene el Estado de financiar la enseñanza no obligatoria procurando superar todo tipo de discriminación, porque es notorio que los poderes públicos de nuestro país, empezando por el gobierno del Estado, todavía tienen esta “asignatura pendiente” (p. 75). Esto lo dice referente a los niños de tres a cinco años, que no está catalogado como obligatorio –elemental– y los dos años de bachillerato, que se realizan después de la ESO, enseñanza secundaria obligatoria.

¹²⁹ En el cuadro la edad es sólo un referente, porque el mismo artículo 26.1 de la *Declaración Universal*, presenta la obligatoriedad del Estado frente al derecho a la educación-instrucción de toda persona, sin ninguna discriminación de edad, que lleva a políticas de eliminación del analfabetismo.

6.5.4.2. Enseñanza obligatoria, gratuita y de calidad. El segundo aspecto que señala la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza*, es el de mantener en todos los centros públicos del mismo grado una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada.

Artículo 4.

Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen, además, a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en el campo de la enseñanza, y, en especial, a:

- a) Hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria, generalizar y hacer accesible a todos, la enseñanza secundaria en sus diversas formas; hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior; velar por el cumplimiento por todos de la obligación escolar prescrita por la ley.
- b) Mantener en todos los centros públicos [oficiales o privados] del mismo grado una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada.

Estos factores de accesibilidad y calidad, promovidos con igualdad de oportunidades y de trato en el campo de la enseñanza, con frecuencia en algunas políticas públicas no se tiene suficientemente en cuenta, se refiere a todos: niños, escuelas, docentes y métodos. Por favorecer a unos se discrimina a otros y no responde a procesos de mejoramiento de mediano y largo alcance de la totalidad del sistema, a las cuales debe de responder la acción planificadora de las políticas públicas.

Aquí es fundamental un equilibrio: crecimiento cuantitativo-cualitativo manteniendo y creciendo en calidad como un todo; el niño y todos los niños como centro del proceso pedagógico; la escuela y todas las escuelas; docentes oficiales y privados y métodos en contexto. En este campo

en especial surgen actitudes de enfrentamiento y discriminación de los centros oficiales con los centros privados de carácter social y con los privados en general, que en disculpa de elevar la calidad de los centros oficiales se discrimina los centros y los docentes de estos centros en ayudas económicas, y en oportunidades de formación. Se requiere formación en condiciones equivalentes; se discriminan los niños, discriminando la escuela y discriminando la oportunidad de formación de docentes.

Sobre este aspecto que señala la *Convención* de igualdad de oportunidades y de trato, es importante la propuesta, que presenta Marchesi (2011, pp. 96-97), en su libro, *Controversias en la educación española*, referente a los centros públicos y privados, se pregunta:

¿Qué puede pasar en el futuro? Hay tres alternativas principales. La primera, más liberal, supone considerar a la enseñanza pública como subsidiaria de la concertada o, sin llegar tan lejos como dos redes en iguales condiciones. Este planteamiento deja a los centros públicos más inermes ya que su titular, la administración educativa, abdica de alguna manera de su comportamiento con ellos. La segunda es justamente la contraria; los centros concertados sólo deben mantenerse allí donde no llegue la enseñanza pública, por lo que su presencia debe reducirse progresivamente; la tercera es la más equilibrada y está recogida en la declaración conjunta en favor de la educación firmada por la práctica totalidad de las organizaciones sociales (p. 96).

En ellas según Marchesi se afirma lo siguiente:

La enseñanza pública, que tiene la responsabilidad básica de universalizar la instrucción educativa, necesita que las administraciones educativas le otorguen una atención especial que le permita ofrecer *una enseñanza de calidad contrastada*...La potenciación de la enseñanza pública por parte de las administraciones educativas, responsables en última instancia de su buen funcionamiento, deberá armonizarse con el derecho de la enseñanza privada a recibir fondos públicos a través del concierto educativo, de acuerdo con las necesidades objetivas de escolarización. (...).

Y en otro momento del texto dice:

Hemos preferido destacar, en bien de la educación, aquellos objetivos básicos que, en un planteamiento equilibrado, nos unen en su defensa: (...) el carácter básico de la educación como servicio público y de interés social, que integra tanto a la enseñanza pública como a la enseñanza concertada, con su actual equilibrio en el respeto a los principios constitucionales. (p. 97)

Los principios de no-discriminación, igualdad de oportunidades y de trato en el campo de la enseñanza, exigen políticas públicas, donde los responsables políticos de cada administración, sean más sensibles al derecho de los niños, al derecho que tienen ellos a la educación y menos sensibles a las demandas de uno y de otro grupo político en función de su propia ideología, de una escuela o de otra, de unos docentes o de otros.

6.5.4.3. Enseñanza obligatoria, gratuita, de calidad, con métodos adecuados a las personas.

Otro aspecto que señala la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza*, después de señalar el niño y todos los niños como punto esencial del proceso pedagógico y la importancia del centro docente, es el de métodos adecuados:

Los Estados en la presente Convención se comprometen a:

- c) Fomentar e intensificar, por métodos adecuados, la educación de las personas que no hayan recibido instrucción primaria o que no hayan recibido en su totalidad, y permitirles que continúen sus estudios en función de sus aptitudes.

Aquí también hay otro elemento importante que las políticas públicas no pueden ignorar, como es el del método adaptado a las personas en sus distintos niveles y circunstancias, en orden al derecho de la persona a la permanencia en el sistema. La escuela se identifica con un método; el

escoger la escuela –derecho del padre– permanecer en ella, y velar por el problema de la no deserción, es garantizar también el Estado el derecho a la educación, evitando en esta campo cualquier discriminación.

La deserción escolar es una de las cuestiones que más debe preocupar a los responsables de la educación: familia, sociedad y Estado. Reducir la deserción escolar es una de las tareas más urgentes, ya que de ello depende, en gran medida, el progreso personal y la cohesión social de la sociedad.

6.5.4.4. Principio de no discriminación y formación del docente. Un cuarto aspecto de tener presente para la no discriminación en el campo de la enseñanza es “velar porque en la preparación de la profesión docente no existan discriminaciones” (CRLNDE, art. 4d). En las políticas públicas la formación de los docentes es uno de los factores principales que condicionan el desempeño profesional. La actualización permanente forma parte ya de cualquier trabajo y profesión por lo que es normal que en la tarea docente ocupe un lugar preferente.

Aquí también, con cierta facilidad las políticas públicas, pierden esta totalidad, que debe de caracterizar un sistema educativo en la igualdad de oportunidades y de trato, y por dar respuesta a un grupo determinado, generalmente por intereses políticos ideológicos sindicales, se discrimina intencional o consecencialmente a otros, vulnerando los derechos enunciados en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

6.5.4.5. Igualdad de oportunidades, no tiene que ver nada con el concepto de uniformidad. En este artículo 4, de los compromisos de los Estados en la no discriminación e igualdad de oportunidades y de trato, es hablar del reconocimiento de los derechos de todos los protagonistas del hecho educativo. Difícilmente podemos hablar de igualdad en educación, si no se logra uno de

los objetivos que deben de determinar la política educativa de los poderes públicos de una sociedad democrática: la igualdad de oportunidades de todos los niños para el acceso a una educación de calidad. Nadie pondrá en duda que las desigualdades económicas, sociales y culturales condicionan el ejercicio del derecho a la educación; y que el sistema educativo debería tener en cuenta esta realidad y colaborar eficazmente para compensar las desigualdades injustas por todos los medios e incluso de una distribución más equitativa de los recursos. Nos dice Riu:

Pero es igualmente cierto que los poderes públicos en las políticas públicas, no pueden pretender que el sistema educativo promueva un igualitarismo utópico, entre todos los ciudadanos, igualitarismo basado en una igualdad inicial o natural que no existe.

A menudo parece que los poderes públicos y en las políticas públicas, consideran que la igualdad de oportunidades en el campo de la enseñanza está directamente relacionada con la igualdad de medios, la igualdad de criterios, la igualdad de propuestas educativas y en el fondo, la igualdad de los centros escolares del mismo nivel de enseñanza, con la finalidad de lograr que todos los alumnos de una misma edad reciban la misma educación y, de este modo, se neutralicen las desigualdades entre ellos. (Riu, 1988, p. 75)

Al contrario, el principio de igualdad de oportunidades, desde la libre elección de escuela, produjo todo un movimiento de cambios acaecidos durante las décadas de los ochenta y noventa, en un marco de profundas transformaciones culturales y sociales, que constituyen una de las principales contribuciones de la producción académica de educadores e investigadores, dentro de una diversidad de argumentos y posiciones teóricas necesarias, para encarar una discusión rigurosa y productiva acerca de las posibilidades y límites de la puesta en marcha, de ciertas modalidades de provisión del servicio educativo con libertad (Narodoswski, Nores y Andrada, 2002, p. 9). Se trata de construir toda una red de derechos, deberes y libertades entre familia, sociedad y el Estado.

Para Riu (1988, pp. 74-77), el principio de igualdad de oportunidades y de trato en el campo de la enseñanza, según la *Convención*, no tiene nada que ver con el concepto de uniformidad, se refiere al concepto de igual dignidad de todos los alumnos, dignidad que implica que todos puedan ejercer por igual el derecho de acceder a la educación; el derecho al apoyo que necesitan para su crecimiento personal; y que el sistema educativo y los centros de enseñanza, docentes estén en condiciones de ofrecerles este apoyo sin discriminar a nadie por ningún motivo; como es natural, el principio de igualdad de oportunidades no impide, sino que supone, que los grupos, las familias, los alumnos, que tienen más necesidades o menos capacidad reciban más ayuda, más apoyo; pero sin que esto impida a los demás el ejercicio de sus derechos o suponga la negación de las ayudas que necesitan para el desarrollo de sus capacidades. “Sólo de este modo podrán compensarse las desigualdades injustas sin incurrir en nuevas injusticias” (Riu 1988, p. 76).

El principio de igualdad de oportunidades y de trato en el campo de la enseñanza, según la *Convención*, aunque está dirigida al Estado, no podemos perder la mirada de la *Declaración de Ginebra*, *Declaración de 1959* y la *Declaración Universal*:

Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendentes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración (DUDH, art. 30).

Referente a la *Convención*, es aplicable el mismo artículo de la *Declaración Universal*, es un compromiso del Estado en ser el primero en no discriminar y/o querer igualar o uniformar, y sólo es factible si la educación es vista como una red de derechos y responsabilidades de la familia, la escuela, la sociedad y el mismo Estado, donde éste no está autorizado a suprimir ninguno de los

derechos y libertades proclamados en ninguna de las Declaraciones Universales, como son la *Declaración de Ginebra* de 1924, *Declaración Universal* de 1948 y la *Declaración* de 1959.

6.5.4.6. Principio de no-discriminación y derechos de los padres. En orden a la no discriminación, el *Convenio* en el artículo 5 presenta las finalidades de la educación, que ya han sido enunciadas en el artículo 26 de la *Declaración Universal*:

Los Estados partes en la presente *Convención* convienen:

a) En que la educación debe tender al pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y a reforzar el respeto de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, y que debe fomentar la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales y religiosos, y el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

b) En que debe respetarse la libertad de los padres o, en su caso, de los tutores legales: 1° de elegir para sus hijos centros de enseñanza que no sean los creados por los poderes públicos, pero que respeten las normas mínimas que puedan fijar o aprobar las autoridades competentes; y 2°, de dar a sus hijos, según las modalidades de aplicación que determine la legislación de cada Estado, la educación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones; en que, además, no debe obligarse a ningún individuo o grupo a recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones. (CRLNDE, art. 5.b)

Este es un aspecto fundamental para la prestación del servicio por parte de los Estados, sobre todo para aquellos que tienen dificultad por carencia de medios económicos. Esta carencia no debe ser un impedimento para la garantía y efectividad al derecho a la educación. En esa red de derechos, deberes y libertades de los diversos protagonistas del hecho educativo, está la exigencia

para una no discriminación, la de una verdadera concertación¹³⁰ con los organismos sociales que prestan el servicio de educación, es decir, con centros de enseñanza que no sean los creados por los poderes públicos. El Estado debe respetar la libertad de los padres de elegir para sus hijos esos centros de enseñanza por la importancia de recibir la educación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones que favorezca al pleno desenvolvimiento de la personalidad humana.

De este artículo 5b de la Convención, al presentar que el Estado debe respetar la libertad de los padres de elegir para sus hijos centros de enseñanza que no sean los creados por los poderes públicos, es para que la educación cumpla con los fines señalados en la *Declaración Universal*. Fines que retoma en el numeral a); se deduce que la *Convención* presenta dos espacios del principio de igualdad y oportunidades de trato para la libertad de elección en el campo de la enseñanza: oficial y privado, no como redes enfrentadas sino complementarias y facilitadoras.

Un tercer elemento que los Estados miembros convienen, es el respeto a los derechos de las minorías nacionales: “ c) En que debe reconocerse a los miembros de las minorías nacionales el derecho a ejercer las actividades docentes que le sean propias, entre ellas la de establecer y mantener escuelas, y, según la política de cada Estado en materia de educación, emplear y enseñar su propio idioma...”.

La *Convención* cierra con los artículos sexto y séptimo sobre la atención que deben tener los Estados a las recomendaciones y la presentación de informes a la UNESCO:

Los Estados en la presente Convención se comprometen a prestar, en la aplicación de la misma, la mayor atención a las recomendaciones que pueda aprobar la Conferencia

¹³⁰ Se plantea educación “concertada” y no “subsidiada”, por tratarse de un derecho fundamental del niño, una obligatoriedad del Estado y un derecho del padre de familia de escoger el tipo de educación y por ende la escuela para sus hijos menores acorde a sus convicciones en un sistema educativo con dos redes complementarias. (cf. Marchesi, 2011, p. 96).

General de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura con el fin de definir las medidas que hayan de adoptar para la lucha contra los diversos aspectos de las discriminaciones de la enseñanza y conseguir la igualdad de posibilidades y de trato en esta esfera. (CRLNDE, art. 6)

Igualmente el artículo siguiente:

Los Estados, en la presente Convención deberían indicar, en informes periódicos, que habrán de someter a la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura, en las fechas y en la forma que esta determine, las disposiciones legislativas o reglamentarias, y las demás medidas que hubiesen adoptado para aplicar la presente Convención, inclusive las que hubieren adoptado para formular y desarrollar la política nacional definida en el artículo 4, los resultados obtenidos y los obstáculos que hayan encontrado en su aplicación. (CRLNDE, art. 7)

Para la formulación de políticas públicas en educación, es fundamental el respeto de la presente *Convención* Internacional, de otra forma su desconocimiento lleva a que se vulneren derechos y libertades por parte de los poderes públicos, más cuando por ratificación de los tratados internacionales o constitucionalmente han especificado que "... los derechos y deberes en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre los Derechos Humanos..." (CN, 93). Y como se afirma en el preámbulo de la *Convención*: "Considerando que las discriminaciones en el campo de la enseñanza constituyen una violación de derechos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos".

6.5.5. A modo de conclusión del Convenio relativo a la lucha contra toda discriminación en el campo de la enseñanza: Tender al pleno desenvolvimiento de la personalidad.

Recogiendo las diversas categorías que hemos venido profundizando, desde la *Declaración de Ginebra* (1924) entre otras: la individualidad del niño, como sujeto de derechos; el sentido de la totalidad de sus derechos y la relación directa entre desarrollo de la personalidad del niño y

educación; todas estas categorías están presentes y en profundidad en esta *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza*; de un modo especial en el artículo 5 que presenta las finalidades de la educación: debe tender al pleno desenvolvimiento de la personalidad humana.

Igualmente está presente la relación de sus derechos indivisibles e interrelacionados; lo vemos de un modo muy especial en el artículo cuarto, al asegurar la igualdad de oportunidades y de trato, de todas las personas, y de plantear la enseñanza accesible a todos, independientemente que sea prestada por escuelas creadas por el Estado al afirmar el respeto al derecho del padre de familia de elegir institución conforme a sus propias convicciones y creencias.

La intencionalidad de potenciar el carácter universal, ya desde el preámbulo que dice: “Considerando que, según lo previsto en su Constitución, la organización de las Naciones Unidas, se propone instituir la cooperación entre las naciones a fin de asegurar el respeto universal de los Derechos Humanos y una igualdad de posibilidades de educación”. Es un texto que invita al respeto de los derechos y libertades planteado desde los principio de no discriminación y de igualdad de oportunidades y de trato.

El derecho prevalente de los padres de familia de escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos –para favorecer el desarrollo de la personalidad– y por ende, el derecho de los padres de familia de escoger el tipo de escuela, donde se garantice el derecho de los niños a su desarrollo, lo presenta explícitamente en el artículo 5, pero enriquecido, con la no discriminación en la admisión de alumnos, la no discriminación en la concesión de becas, la no discriminación en la concesión de ayudas a los centros; podemos agregar, la no discriminación por zonificación, la no discriminación por titularidad de la escuela; éstos por tratarse de criterios que dificulta el ejercicio del derecho del padre de familia de escoger el centro escolar que desean para sus hijos en

función de sus preferencias; implica una sensible limitación, discriminación, obstáculo al ejercicio del derecho fundamental de educación y elección del centro.

A modo de síntesis:

Tabla 12 *Circunstancias y principios convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza 1960.*

Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza 1960.	
Circunstancias	Principios
<p>Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura.</p> <p>La educación se constituye en un agente primordial de progreso. Ya no es el desarrollo de la agricultura e industria que podía permitir una mayor extensión de la escolaridad y que de él dependía el progreso de la enseñanza. “se invierte este orden”; el desarrollo de la agricultura, de la industria y del comercio, exige que existan personas instruidas al servicio de su profesión. Ahora, la educación, integrada en el desarrollo económico y social, entra a su vez en la tan apreciada esfera de la planificación. pero, en las circunstancias actuales -1960- resulta muy tentador rectificar el divorcio histórico que condujo a las actividades pedagógicas a aislarse de las demás afirmando la autonomía de los fines educativos, es decir el hombre mismo, sin embargo, cuando los administradores incluye la educación en la planificación económica y social y la consideran como una inversión, resulta lógico considerar el concepto de rendimiento, de eficacia y de servicio social como imperativo fundamental; la educación no puede supeditarse exclusivamente a esos fines; la misión permanente de la enseñanza seguirá consistiendo en formar la personalidad del ser humano, una personalidad que le permita luchar contra toda alienación. De ahí la importancia de la <i>Convención relativa a la lucha contra toda discriminación en el campo de la enseñanza.</i></p>	<p>Las discriminaciones en el campo de la enseñanza constituyen una violación de los derechos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.</p> <p>Se entiende por discriminación, toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo., el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza.</p> <p>Principios:</p> <p>Principio de garantía de parte del estado de prestación del servicio, pero en libertad de las personas.</p> <p>Principio de igualdad de oportunidades y de trato en libertad en el campo de la enseñanza:</p> <ul style="list-style-type: none"> . De cada niño y de todos los niños. . De cada escuela y de todas las escuelas. . De cada docente y de todos los docentes. . De cada método educativo y de los diversos métodos. <p>Principio de progresividad, en la igualdad de oportunidades y de trato en libertad:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria. . Generalizar y hacer accesible a toda la enseñanza secundaria en sus diversas formas. . Hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior.

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de la *Convención* relativa a la lucha contra toda discriminación en el campo de la enseñanza 1960.

**CAPÍTULO 7: PACTOS INTERNACIONALES, OTRAS
DECLARACIONES, CONVENIOS Y CONFERENCIAS**

CAPÍTULO 7

Pactos Internacionales, otras declaraciones, convenios y conferencias

Como se manifestó al iniciar el marco doctrinal, por aspecto metodológico este estudio se realiza en diversas secciones; en una primera correspondiente al capítulo anterior (séptimo), recogimos la *Declaración de Ginebra* de 1924 de la Sociedad de Naciones, que representa un punto de partida y fuente de interpretación de la *Declaración* de 1959. En medio de esta acción histórica se entrelazó con el proceso de la *Declaración Universal* de 1948, además, con los convenios relativos a su aplicación como son el *Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales* de 1950 y la *Convención relativa a la lucha contra toda discriminación en el campo de la enseñanza* de 1960. En esta segunda parte (capítulo octavo), incluye desde los documentos de los *Pactos Internacionales* de 1966, en donde la interpretación se entrelaza con la *Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre* y la *Convención Americana*; el primero de 1948 y el segundo de 1967; se enriquece con la *Convención sobre los Derechos del niño* de 1989, y la reflexión con el trabajo que se continúa realizando desde la Organización de Naciones Unidas, en especial con otras declaraciones como la de *Jomtien* (1990); *Dakar* (2000) y *Santiago de Compostela* (2015); y la *Conferencia Mundial de Teherán* y de *Viena* sobre los Derechos Humanos celebradas respectivamente en 1968 y 1993, todos estos son documentos que “generan doctrina y son fuentes de interpretación”:

Una tercera parte (capítulo noveno), corresponde al análisis de la *Observación 13* del *Comité de los derechos económicos, sociales y culturales* de 1999, y de las *Observaciones a Colombia* del *Comité de los Derechos del niño* del año 2015.

7.1. Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales. 1966

7.1.1. Carta Internacional de los Derechos Humanos. Un Proyecto. Algunos autores como Enríquez, Pérez *et al.* (2015, p. 27), en la exposición de los Derechos Humanos, prefieren hablar de la Carta Internacional de los Derechos Humanos, “se debe a que los Derechos Humanos no consta en un único texto, sino que lo que hoy día abarca prácticamente su totalidad se encuentra recogido, además del texto de la *Declaración Universal*, también en los *Pactos Internacionales de 1966*, el de derechos civiles y políticos y el de derechos económicos, sociales y culturales”. Aunque para nosotros continúa para su interpretación, en todo el trabajo que se viene realizando desde el Comité de derechos humanos.

La razón, porque “la *Declaración Universal* de 1948, formaba parte de un único proyecto más ambicioso, que comprendería además de la *Declaración*, de un tratado por el cual se determinarían las obligaciones asumidas por los Estados miembros de las Naciones Unidas, y una serie de mecanismos de protección para tal efecto” (Enríquez, Pérez *et al.* (2015, p. 27); proyecto que estaba en concordancia con los propósitos de la creación de la Organización de Naciones Unidas, pero debido a las diferencias entre los bandos aliados de la posguerra, sólo pudo elaborarse –y no sin dificultades– un catálogo de derechos que fue proclamado por la Asamblea General como *Declaración Universal* el 10 de Diciembre de 1948.

Fue así, que la Asamblea general de las Naciones Unidad, concluida esta primera tarea, “emplazó a la Comisión para que continuara trabajando en los demás proyectos solicitados. Con esta encomienda se trata de retomar el proyecto inicial, pero las diferencias que enfrentaban a las

coaliciones del Este¹³¹ y del Oeste¹³², llevaron a que en marzo de 1952 los trabajos quedaran prácticamente paralizados” (Enríquez, Pérez *et al.* 2015, p. 27). Ante tal situación, la *Asamblea General* finalmente decidió, en su período de sesiones de diciembre de ese mismo año, la adopción de dos pactos separados. “Sin embargo para no romper la unidad del proyecto, la Asamblea solicitó también que ambos *Pactos Internacionales* contuvieran el mayor número de artículos comunes” (Enríquez, Pérez *et al.* 2015, p. 27).

Ahora, Cots (1979) referente a la *Declaración de los niños* nos afirma que de forma diferente a la *Declaración Universal* que presentó dificultad de conservar el proyecto original, esto sí fue factible en la *Declaración de los Derechos del niño*, conservar como una totalidad en un solo texto los derechos de los niños y las obligaciones de los Estados. La *Carta de Ginebra* constituye un documento programático, así lo sostuvo la fuerza integradora que le dio la UISE, en la elaboración de la Declaración de 1959. Una Carta que implica los deberes del Estado, la sociedad y la familia, hacia el niño, sujeto de derechos y de deberes hacia él.

7.1.2. Los Pactos Internacionales y la obligatoriedad de los Estados¹³³. En nuestro análisis hemos incluido la *Declaración de los Derechos del niño*, dentro de la Carta Internacional de los Derechos Humanos, de ahí su necesaria interrelación entre los diversos textos, ya hemos hecho mención de la interrelación de la *Declaración de los Derechos del niño*, con la *Declaración Universal*, ahora vemos obligatorio con los *Pactos Internacionales*, aunque ellos tienen una intención específica de positivización de la *Carta Universal*¹³⁴, que explícitamente engloba la

¹³¹ El bloque socialista, que ponía el acento en los derechos económicos, sociales y culturales.

¹³² Los países capitalistas, que daban mayor importancia a los derechos civiles y políticos.

¹³³ El lenguaje jurídico, utiliza el término Estado o los Estados (con mayúscula), para referirse expresamente a los países que integran la Organización de las Naciones Unidas.

¹³⁴ Según Enríquez, Muñoz *et al.* (2014, p. 79), “Estos Pactos, firmados y ratificados prácticamente por todos los Estados del mundo, son tratados jurídicamente vinculantes para los Estados que son parte de la Organización de las Naciones Unidas”.

Declaración de los Derechos del niño de 1959¹³⁵, y que históricamente tiene su fuente, en la *Declaración de Ginebra*. Los principios de la *Declaración* de 1959 se entrelazan entre los diversos artículo de la *Carta Universal*, y se refuerzan, conforme lo hemos anotado anteriormente en el aparte de estudio de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

Ahora, también se está reafirmando esta obligatoriedad cuando en ambos *Pactos Internacionales* en los preámbulos se afirma que conforme a los principios enunciados en la *Carta de las Naciones Unidas*: la libertad, la justicia y la paz tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables, y que reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana; además se reconoce, que no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria (económica, social y cultural), “al menos que se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales” (PIDCP y PIDESC, preámbulo). De ahí el artículo 3 de los *Pactos internacionales* resaltando lo específico de cada uno:

<p>Artículo 3. Los Estados Partes en el presente Pacto, se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto</p>	<p>Artículo 3. Los Estados Partes en el presente Pacto, se comprometen a asegurar a hombres y mujeres igual título a gozar de la todos los derechos económicos, sociales, culturales enunciados en el presente Pacto</p>
--	--

¹³⁵ Aunque los *Pactos Internacionales* engloban la positivización de los derechos de los niños; en la *Declaración* de 1959 éstos ya formaban parte de la doctrina jurídica y de sus efectos obligatorios; aunque no todos los enunciados de la *Declaración* son susceptibles de ser adoptados por el derecho positivo, por ser derechos fundamentales de carácter social, pero que responden a necesidades permanentes de la infancia, cuya finalidad es favorecer el desarrollo integral de la persona en su estado de infancia (Cots, 1979, pp. 251-258).

Otro aspecto de resaltar es el artículo 5 de los dos *Pactos* sobre el principio de progresividad en orden a los Derechos Humanos:

1. Ninguna disposición del presente pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto [Pactos] o a su limitación en la mayor medida que la prevista en él.
2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado. (PIDCP y PIDESC, art. 5)

Ahora, en el artículo 24 del *Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos*, hace referencia explícita a los derechos de los niños:

1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado;
2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.
3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad. (PIDESC, 24)

Pero, también el artículo 10 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, expresamente se refiere a la familia y a los niños:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental, la más amplia protección y asistencia posible, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo.

2. Se debe conceder especial protección a las madres (...)
3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna (...). (PIDESC, 10)

El compromiso de los Estados para la efectividad de los derechos de los niños, el derecho a crecer y a poder desarrollarse de una manera normal, a su protección que su condición requiere, queda afirmado al presentar el principio de no-discriminación, interrelacionado con el principio de protección especial en el artículo 2 de ambos Pactos, se resalta de un modo especial también en ambos Pactos la protección de la familia, los derechos y deberes para con el niño, recogiendo la interpretación de la *Declaración de Ginebra* de 1924 y la *Declaración* de 1959. Es factible concluir que para los Derechos del niño no es aplicable la teoría de las generaciones, sus derechos nacieron conformando una totalidad, de ahí la importancia de un abordaje integral.

7.1.3. Pactos Internacionales y derecho a la educación. Por razón del tema que estamos estudiando –derecho a la educación– es de singular importancia el artículo 13, del *Pacto Internacional de los derechos económicos sociales y culturales*, en el numeral 1, dice:

Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de la dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actitudes de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. (PIDESC, 13.1)

Así, una vez que reafirma el derecho a la educación de todos, plantea los diversos fines u objetivos de este derecho, primero en relación a la misma persona, después en relación a una

participación en una sociedad libre¹³⁶, y por último, en relación a los objetivos de la misma Organización de Naciones Unidas, principios subrayados ya en otros tratados internacionales que hemos comentado en su lugar correspondiente.

En el numeral 2, del artículo 13, sobre la obligación de los Estados en relación a la gratuidad de la enseñanza, teniendo como base el artículo 26 de la *Declaración Universal* afirma que: los Estados en el *Pacto* reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- a). La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b). La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse asequible a todos por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c). La enseñanza superior debe hacerse, igualmente, accesible a todos sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados;
- d). Por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita, debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- e). Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del profesorado.

¹³⁶ En ésta doble relación, es que Arendt (2016) presenta sus artículos “¿Qué es la libertad?” y “La crisis en la educación”; nos dice: “En su forma más simple, la dificultad se puede resumir como la contradicción entre nuestra conciencia y nuestro consciente, que nos dicen que somos libres y por tanto responsables, y nuestra experiencia diaria en el mundo exterior, en el que nos orientamos según el principio de causalidad” (p. 227). Ahora en el niño, “el mundo interior, es ‘nuevo’ y está en desarrollo, El mundo en el que se introduce a los niños, es un mundo viejo (p. 275).

Un tercer numeral de gran importancia que venimos recogiendo desde la *Declaración de Ginebra*, es la libertad de los padres de familia, sólo que aquí presenta lo correspondiente al compromiso de los Estados que deben de facilitarlo; la *Declaración Universal* se refería a los padres: “Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”, en cambio el *Pacto Internacional* dice en el numeral 13.3: “Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres¹³⁷, y, en su caso, de los tutores legales”. Ahora la novedad del *Pacto Internacional* en cuanto a la libertad de los padres, dice: “de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas”, ahora aclara: “siempre que aquellas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza”; el objetivo es el derecho del niño al desarrollo de su personalidad; “hacer que sus hijos o pupilos reciban educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

Recordemos como lo manifestamos anteriormente, que la *Declaración Universal* nos presenta el alcance en el campo de la educación y de la obligatoriedad de la instrucción, que ninguno, ni el Estado, ni la familia, pueden impedir al niño de recibir la enseñanza elemental, pero en la educación, que incluye la instrucción, está el derecho prevalente de los padres de familia de escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos y por ende, el derecho de los padres de familia de escoger el tipo de escuela, donde se garantice el derecho de los niños de la cultura de la familia, o como vimos muy bien explicitado en la *Declaración Universal* (artículo 27). Por eso, la única forma en una red de derechos, es el respeto también del derecho de los particulares para crear

¹³⁷ El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos*, en el artículo 18, presenta el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, incluye el de manifestarla individual o colectivamente, tanto en público, como en privado mediante el culto, la práctica y la enseñanza; además nadie será objeto de medidas coercitivas y “los Estados se comprometen a respetar la libertad de los padres para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

y dirigir centros de enseñanza, a eso se refiere el numeral 4 de éste artículo 13 del *Pacto Internacional*:

Nada de lo dispuesto en éste artículo se interpretará como restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 –es decir a los fines de la educación planteados por el Pacto– y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado. (PIDESC, 13.4)

Esta red de derechos de la persona y la obligatoriedad de los Estados por lo convenido en el Pacto, implica también la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, conforme al artículo 26 de la *Declaración Universal*, Así lo presenta el artículo 14 del *Pacto Internacional*. Por tanto, este artículo con el anterior está íntimamente relacionados, del cual se pide un plan a los Estados dentro del “principio de progresividad”:

Todo Estado en el Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano (...) la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijados en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos¹³⁸. (PIDESC, 14)

Un ejercicio concreto de asumir los *Pactos Internacionales*, es el trabajo del Parlamento Europeo, que concreta en 10 principios, el derecho a la educación contenidos en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y en los *Pactos Internacionales* que hemos estudiado, y que se constituye en una síntesis interpretativa de vital importancia: 1. Todos los niños y jóvenes tienen

¹³⁸ Es en este contexto que el gobierno de Colombia, expide el Decreto 150 de 1967, como decreto de medida de carácter extraordinario, donde plantea la jornada doble en los establecimientos oficiales, pero por la pretensiones del sindicato de educadores oficiales, se constituyó con el tiempo en detrimento de los Derechos del niño. Asunto que trataremos en el análisis de políticas de los planes de desarrollo en la tercera parte de este estudio.

derecho a la educación y la enseñanza. Este derecho comprende el derecho de cada niño al pleno desarrollo de sus aptitudes y facultades. Los padres tienen el derecho de decidir la educación y el tipo de enseñanza que haya de darse a sus hijos menores, en el marco de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y de las leyes que las desarrollan. 2. Todos los niños y jóvenes tienen derecho a la educación y a la enseñanza sin discriminación de sexo, de raza, de convicciones filosóficas o religiosas, de nacionalidad o de condición social o económica. 3. La admisión de un niño en una escuela que reciba ayudas económicas públicas no puede estar supeditada a la situación económica de los padres, ni al origen social, racial, o étnico del niño; los criterios determinantes deben ser sus aptitudes y sus preferencias. 4. El sistema escolar debe acomodarse a las disposiciones pertinentes del acuerdo Europeo –tratados internacionales– para la salvaguarda de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. 5. La educación y la enseñanza deben tender al pleno desarrollo de la personalidad y al reforzamiento del respeto a los derechos del hombre y a las libertades fundamentales. 6. La libertad de educación y de enseñanza –de cátedra, de fundar instituciones y de escoger institución– debe de estar asegurada. 7. La libertad de educación y de enseñanza incluye el derecho de abrir un centro y de impartir en él un tipo de enseñanza: esta libertad incluye el derecho de los padres a elegir para sus hijos¹³⁹, entre los centros existentes, un centro que ofrezca a éstos la enseñanza deseada. A este respecto, el niño debe también poder entrar en un centro que, tanto en la educación como en la enseñanza, no dé la primacía a ninguna religión ni a ninguna filosofía. El Estado no podrá recomendar o privilegiar a las escuelas confesionales en general o a los centros de una confesión religiosa determinada, ni hacer prevalecer parecidas recomendaciones o privilegios a favor de la enseñanza no confesional.

¹³⁹ Tema tratado en los dos *Pactos*; en el *Pacto de derechos civiles y políticos* en el Artículo 18, donde trata el derecho de libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, y en el *Pacto de derechos económicos, sociales y culturales*, en el artículo 13 de las obligaciones de los Estados, frente al derecho a la educación, el de respetar la libertad de los padres para que sus hijos reciban la educación de acuerdo con sus propias convicciones.

De acuerdo con el derecho que les ha sido reconocido, es a los padres a quienes corresponde decidir el tipo de escuelas que han de frecuentar sus hijos hasta que ellos puedan decidir por sí mismos. A este fin, el Estado tiene la obligación de prever los centros públicos y privados necesarios. El respeto a la libertad de conciencia debe ser garantizado tanto en los centros públicos dependientes directamente del Estado como en los centros vinculados a él mediante contrato. 8. Los centros creados por la iniciativa privada que cumplan las condiciones materiales previstas por la ley para conceder los oportunos certificados, son reconocidos por el Estado. Estos centros expiden los mismos títulos que las escuelas públicas. 9. El derecho a la libertad de enseñanza implica la obligación de los Estados miembros de hacer posible el ejercicio práctico de este derecho, incluido el aspecto económico, y de conceder a los centros las subvenciones públicas necesarias para el ejercicio de su misión y el cumplimiento de sus obligaciones en condiciones idénticas a las que disfrutaban los correspondientes centros públicos, sin discriminación por razón de la entidad titular, los padres, los alumnos o el personal. Sin embargo, esto no es obstáculo para que las escuelas creadas por la iniciativa privada pidan una determinada aportación personal que refleje su propia responsabilidad y tienda a fortalecer su independencia. 10. Con relación a España y Portugal, que desde su entrada en la Comunidad Europea respeten plenamente los mencionados principios de libertad de enseñanza.

Tabla 13 Circunstancias y principios de los pactos internacionales.

<i>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1966</i>	
Circunstancias	Principios
<p>La <i>Declaración Universal de Derechos Humanos</i> de 1948, formaba parte de un proyecto ambicioso que comprendía, además de un tratado por el cual se determinarían las obligaciones asumidas por los Estados y una serie de mecanismos de protección para tal efecto, proyecto que estaba en concordancia con los propósitos de la creación de la Organización de</p>	<p>Los Estados reconocen el derecho de toda persona a la educación que debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de la dignidad (Artículo 13 PIDESC).</p> <p>Principio de obligatoriedad de los Estados de garantizar, proteger y cumplir la “igualdad en el</p>

Naciones Unidas; pero debido a las diferencias entre los bandos aliados de la posguerra, sólo pudo elaborarse un catálogo de derechos proclamado por la Asamblea General en 1948.

Concluida la primera tarea, se trata de retomar el proyecto inicial, pero las diferencias que enfrentan a las coaliciones del Este y del Oeste, en 1952 paralizaron los trabajos, de ahí la decisión de dos pactos; sin embargo, para no romper la unidad del proyecto, éstos lograron mantener el mayor número de artículos comunes.

goce de todos los derechos, “civiles y políticos”, económicos, sociales y culturales. (Art. 3).

El derecho –principio– del padre de familia de escoger en tipo de educación para sus hijos, el Estado se compromete a respetar y favorecer escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas. (Artículo 13. PIDESC).

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido del Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos y Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales 1966.

Tabla 14 Circunstancias y principios de la Resolución del Parlamento Europeo 1984.

Parlamento europeo sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza 1984.	
Circunstancias	Principios
La Resolución del Parlamento Europeo sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, de 14 de marzo de 1984, no tiene la categoría de los tratados Internacionales, pero su parte central trata de una concreción de los preceptos relativos a la educación contenidos en la <i>Declaración Universal de los Derechos Humanos</i> y en los tratados y Acuerdos Internacionales.	Principio de implicación. El derecho a la libertad de enseñanza y el derecho del padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos, implican la obligación de los Estados de hacer posible el ejercicio práctico de éstos derechos, incluido el aspecto económico, y de conceder a los centros las subvenciones públicas necesarias para el ejercicio de su misión, sin discriminación por razón de la entidad titular, los padres, los alumnos o el personal.

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido del Parlamento Europeo sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza 1984.

7.2. Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre de 1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969

7.2.1. Un concepto integral de derecho-deber humano. Según Héctor Gross-Espiell (1985, p. 41), a la concepción común de los derechos del hombre, concebidos como derechos de libertad (1789), se sumó más tarde, en especial a partir de la Constitución de Méjico de 1917, el reconocimiento de *derecho de justicia* – económico, social y cultural– ; la Constitución de Méjico, una de las constituciones hito del continente americano, con el transcurso de los años en

Latinoamérica, hizo que el concepto común del contenido de los Derechos Humanos, pasara a integrarse necesariamente con estos nuevos derechos. Hacia 1948, era ya valor adquirido en nuestra América que los Derechos Humanos, formaban necesariamente un complejo integral, y que pese a ciertas diferencias, todos eran derechos de la persona humana, enunciación de su dignidad eminente y que todos se condicionaban interdependientemente. “El hombre latinoamericano no concibe vivir sin justicia; tampoco concibe vivir sin libertad” (Gross-Espiell, 1985, p. 44)¹⁴⁰; o en uno de los aspectos de Bolívar donde “los sacerdotes de las leyes debían ser los fiscales contra el gobierno y encarnarían una misión pedagógica ‘para un pueblo que no se contenta con ser libre y fuerte sino que quiere ser virtuoso’” (Funes, 2014, p. 40).

Estos antecedentes y el progresivo desarrollo de las ideas, condujo en América a la conclusión de que los Derechos Humanos no eran una materia reservada exclusivamente a la jurisdicción interna de los Estados y que por el contrario de su propia naturaleza, es del hecho de ser atributos de la persona humana (DADH, considerando 2), y no de una consecuencia del reconocimiento por el Estado. El Estado existe por y para la persona humana¹⁴¹, es decir la centralidad es la persona humana. En consecuencia, los derechos de la persona, su promoción y protección, no se agotan en el Estado, necesita del apoyo del derecho internacional (DADH, considerando 3 y 4).

Además de lo anterior se suman dos aspectos fundamentales en la concepción de los Derechos Humanos: la primera es el que por la condición de la persona humana que vive en sociedad, los derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre (DADH, preámbulo 2), y el deber de respetar los derechos de los otros será en todo tiempo, una

¹⁴⁰ *Declaración de Méjico*, Resolución XI del 6 de marzo de 1945, inciso 12. Este párrafo de la *Declaración de Méjico* fue citado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su opinión consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986 (la expresión leyes en el artículo 30 de la Convención, párrafo 33).

¹⁴¹ Esta razón del Estado, es el punto de partida de la *Constitución Colombiana* de 1991, así lo presenta en el artículo 1: “Colombia es un Estado social de Derecho,...fundado en el respeto de la dignidad humana...”

restricción al ejercicio arbitrario de los derechos (DADH, art. 28). De ahí, el mismo título de la Declaración: De los derechos y deberes del hombre. Los derechos exaltan la libertad individual, igualmente en el mismo párrafo manifiesta que los deberes expresan la dignidad de esa libertad (DADH, preámbulo 2).

Estas ideas de justicia, de necesidad de un trabajo internacional y la correlación de derechos-deberes, se integran en el articulado de la *Declaración Americana* de 1948.

La *Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre*, constan de un considerando, un preámbulo y dos capítulos; uno dedicado a los derechos y un segundo que dedica a los deberes.

El considerando parte de la dignidad de la persona humana¹⁴². De ahí la necesidad de una protección internacional, “Que la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución” (DADH, considerando 3).

El considerando uno y dos, dicen textualmente:

Que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad;

Que en repetidas ocasiones, los Estados americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana. (DADH, Considerando 1 y 2)

¹⁴² El Criterio que rige la protección de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, “es el principio *pro-homine*, que posee como uno de sus componentes, que ninguna aplicación o interpretación de una norma de Derechos Humanos, puede ir en contra de los efectos de otra que sea más beneficiosa para la persona” (Pinto, 1997, p. 163), define el principio *de pro-homine* como “...un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria...” (Pinto 1997, p. 164),

Ya se ha comentado, como las circunstancias sobre todo de Europa, donde las tensiones ideológicas llevaron a no favorecer el proyecto de una sola Carta Internacional de los derechos, sino que la *Declaración Universal* necesitó de los dos *Pactos Internacionales*, para llegar al compromiso de efectividad de los derechos por parte de los Estados¹⁴³. En la *Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre*, ya desde el preámbulo, reafirma la unidad que debe de existir entre: orden jurídico y orden moral; libertad e igualdad; dignidad y derechos; razón y conciencia; derechos y deberes, que conduce a un imperativo categórico: deber de conducirse –comportarse– fraternalmente los unos a los otros. A partir de ahí presenta cinco aspectos interrelacionados del derecho-deber:

Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros,

El cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Deberes y derechos se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad.

Los deberes de orden político presuponen otros de orden moral, que los apoyan conceptualmente y los fundamentan.

Es deber del hombre servir al espíritu con todas sus potencias y recursos porque el espíritu es la finalidad suprema de la existencia humana y su máxima categoría.

¹⁴³ En nuestra reflexión era esencial incluir en la Carta Internacional la declaración de los niños, igualmente dentro de nuestra reflexión como Estado del continente americano, es obligatorio incluir la Carta Internacional de Derechos y Deberes. Un estudio comparativo documental de las tres *Declaraciones* y los dos *Pactos Internacionales*, aportaría elementos más integrales y globales de los derechos, superando grandes prevenciones sobre todo de carácter ideológico.

Es deber del hombre ejercer, mantener y estimular por todos los medios a su alcance la cultura, porque la cultura es la máxima expresión social e histórica del espíritu.

Y puesto que la moral y buenas maneras constituyen la floración más noble de la cultura, es deber de todo hombre acatarlas siempre. (DADH, preámbulo)

El interés de la *Declaración* fue una visión integral de los Derechos Humanos, ya en el Capítulo 1, desde los artículos 1 a 28, consagra los derechos a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona humana; derecho de igualdad ante la ley; derecho de libertad religiosa y de culto; derecho de libertad de investigación, opinión, expresión, y difusión; derecho a la protección a la honra, la reputación personal y la vida privada y familiar; derecho de protección a la maternidad y a la infancia; derecho de residencia y tránsito; derecho a la inviolabilidad del domicilio; derecho a la inviolabilidad y circulación de la correspondencia; derecho a la preservación de la salud y al bienestar; derecho a la educación; derecho a los beneficios de la cultura; derecho al trabajo y a una justa retribución; derecho al descanso y a su aprovechamiento; derecho a la seguridad social; derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles; derecho de justicia; derecho de nacionalidad; derecho de sufragio y de participación en el gobierno; derecho de reunión; derecho de asociación; derecho a la propiedad; derecho de petición; derecho de protección contra la detención arbitraria; derecho a proceso regular; derecho de asilo. Concluida ésta enunciación de los derechos, enuncia el alcance de los derechos en el capítulo 28: “Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias de bienestar general y del desenvolvimiento democrático”.

La formulación de la limitación de los derechos por los derechos de los demás; las características de universalidad, indivisibilidad, interrelación e interdependencia de todos los

derechos¹⁴⁴ y su posibilidad de desarrollo, o principio de progresividad¹⁴⁵; y la correlación entre derechos y deberes, son entre los aspectos de resaltar de la *Declaración Americana* (Gros-Espiell, Héctor, 1987).

En la *Carta Americana*, el derecho del niño corresponde al artículo VII: “Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales”. Recordemos que ya en el año 1924, la Sociedad de Naciones había proclamado la *Declaración de Ginebra*, y en 1948 se están llevando los trabajos preparatorios para la elaboración de la *Carta de los Derechos del niño* de Naciones Unidas período 1946-1948. Pero aquí quiero resaltar este derecho “protección, de cuidados y ayudas especiales”, ya que en *Ginebra* 1924 se proclamó el principio que “el niño ha de desarrollarse –crecer– de una manera normal material y espiritualmente”; En la *Declaración* de 1959, el niño gozará de una protección especial, dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad; es decir, cuidados y ayudas especiales, por eso, al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.

El principio de protección, cuidados e intereses especiales, interrelacionado con el principio de interés superior del niño, de la *Declaración de Ginebra* de 1924 y de la *Declaración* de 1959, y

¹⁴⁴ Se ha de resaltar la amplia enunciación de los derechos tanto civiles, políticos, como económicos, sociales y culturales.

¹⁴⁵ Según Nikken Pedro (1985). Todo el derecho internacional de los derechos humanos, goza de la característica o principio de progresividad.

ahora en la *Declaración Americana*, se va a exigir a los Estados como principio rector en la *Convención de los Derechos del niño* de 1989¹⁴⁶.

Sobre el derecho a la educación, y el derecho a la cultura, la *Declaración Americana* de derechos y deberes, los presenta en los artículos 12 y 13:

Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas.

Asimismo tiene el derecho, que mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, mejoramiento del nivel de vida, y para ser útil a la sociedad.

El derecho de educación comprende, el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado. Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos. (DADH, art. 12)

Toda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos.

Tiene asimismo derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sea autor. (DADH, art. 13).

Tanto el “derecho a la vida”; el derecho a la protección y ayudas especiales; el derecho a la educación; están inspirados por el principio *pro-homine*, que llevó a la Corte Interamericana a pronunciarse sobre el derecho al proyecto de vida (Savioli, Fabián, 2004, p. 106n). Según la Corte:

¹⁴⁶ Algunos autores, presentan el objetivo de la protección como un concepto abstracto (Cf. Borrás, 2010, p. 11). Pero lejos de esa apreciación está la realidad que se planteó en Ginebra, como es el responder concretamente a necesidades permanentes del niño para garantizar su desarrollo normal, para un crecimiento integral como sujeto de derechos. La Comisión de los Derechos del niño de la Organización de Naciones Unidas, en la *Observación General 14°* de 2013, lo va presentar como un concepto triple: Un derecho sustantivo, es decir de consideración primordial; un principio jurídico interpretativo fundamental y una norma de procedimiento.

El proyecto de vida, se encuentra indisolublemente vinculado a la libertad, como derecho de cada persona a elegir su propio destino. El proyecto de vida se envuelve plenamente en el ideal de la Declaración Americana de 1948 de exaltar el espíritu como finalidad suprema y categoría máxima de la existencia humana.¹⁴⁷

Este derecho al proyecto de vida, lo considera Savioli como uno de los aportes esenciales, inspirados en la *Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre*. “Toda persona tiene el deber de convivir con los demás de manera que todas y cada una puedan formar y desenvolver integralmente su personalidad” (artículo 24). Ese formarse y desenvolverse integralmente es esencial para el ejercicio del derecho a la educación. Desde que la educación y la instrucción fueron considerados desde el punto de vista del interés general de la sociedad, y los sistemas educativos, preparan para el logro de ciertos valores y de ciertos propósitos para realizar ideales colectivos, no se está garantizando el derecho a los niños a su desarrollo normal, creo que, sólo se hará cuando se proteja, garantice y facilite a cada niño su proyecto de vida, compromiso del individuo, la familia, sociedad y del Estado.

Desde ésta perspectiva del derecho al proyecto de vida, derecho a la protección, a cuidados y ayudas especiales y el derecho a la educación, la familia tiene un derecho y deber, así lo presenta el artículo 30: “Toda persona tiene el deber –derecho– de asistir, alimentar, educar y amparar a sus hijos menores de edad, y los hijos tienen el deber de honrar siempre a sus padres, y el de asistirlos, alimentarlos y ampararlos cuándo éstos lo necesiten”¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Corte Interamericana de derechos humanos. Caso Loaiza Tamayo contra Perú (reparaciones): Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie CN 42. Voto razonado conjunto de los jueces Antonio Cancado Trindade y Alirio Abreu Burreli, párrafo 15/16; Y Corte Interamericana de Derechos Humanos: caso Villagran Morales y otros contra Guatemala, Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie CN 63, voto razonado conjunto de los jueces Antonio Cancado Trindade y Alirio Abreu Burreli, párrafo 8.

¹⁴⁸ Según Savioli (1997, pp. 45-91), no ha de escapar la coincidencia que los textos de la *Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre* y la *Declaración Universal de los derechos del Hombre*, son contemporáneos. La circunstancia histórica de la *Declaración Americana* se realiza unos meses anteriores del mismo año 1948; aunque se

La *Declaración* dedica el Capítulo II, es decir los artículos 29 a 38, a los deberes. Los derechos humanos contemplan no sólo derechos que les corresponden a las personas, sino también la identifican como sujeto de deberes: deberes ante la sociedad¹⁴⁹; deberes para con los hijos y los padres¹⁵⁰; deberes de instrucción¹⁵¹; deber de sufragio; deber de obediencia a la ley; deber de servir a la comunidad y a la nación; deberes de asistencia y seguridad social; deber de pagar impuestos; deber de trabajo; deber de abstenerse de actividades políticas en el país extranjero.

En la *Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre*, ya desde el preámbulo, como hemos planteado, reafirma la unidad que debe de existir entre: libertad e igualdad; dignidad y derechos; razón y consciencia; derechos y deberes¹⁵², que esencialmente conduce a un imperativo categórico: el deber de conducirse –comportarse- fraternalmente los unos a los otros; o toda persona debe ser tratada como ser humano y tratar a las personas como son: “Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano” (CADH, art. 1.2).

7.2.2. Planteamientos de obligatoriedad al hablar de deberes. Al hablar sobre todo de deberes, se ha llevado a plantear en algunos juristas¹⁵³, la obligatoriedad o no de la *Declaración Americana* por parte de los Estados. Según Fabián Salvioli (1997, pp. 45-51), la obligatoriedad

conoció el borrador de la *Declaración Universal* en Bogotá, algunos países solicitaron se tuviera en cuenta, pero fue muy circunstancial, porque la *Declaración Americana* siguió su proyecto. De parte de la *Declaración Universal*, se tomaron algunos aportes, entre ellos el derecho de petición del artículo XXIV, pero el Derecho internacional se hallaba todavía impregnado de un alto Eurocentrismo y occidental en sus respectivas adopciones.

¹⁴⁹ Declaración Americana de los derechos y deberes: “Artículo XXIX. Toda persona tiene el deber de convivir con las demás de manera que todas y cada una puedan formar y desenvolver integralmente su personalidad”.

¹⁵⁰ Declaración Americana de los Derechos y Deberes: “Artículo XXX. toda persona tiene el deber de asistir, alimentar, educar y amparar a sus hijos menores de edad...”

¹⁵¹ Declaración Americana de los Derechos y Deberes: “Artículo XXXI. Toda persona tiene el deber de adquirir a lo menos la instrucción primaria”.

¹⁵² Textualmente dice: “Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros”.

¹⁵³ Para algunos autores como Alcalá-Zamora y Castillo (1975, p. 143), no es de buena técnica legislativa. Según ésta opinión, las *Declaraciones* deben limitarse a los derechos y sin crear categorías de deberes, sino y particularmente, frente a la Comunidad Internacional.

tanto de la *Declaración Universal*, como de la *Declaración Americana*, ha sido producto del desarrollo teórico y especialmente de la práctica de la aplicación de órganos internacionales de protección; especialmente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y de las mismas Cortes en sus pronunciamientos. La inobservancia de la *Declaración*, constituye una violación al principio de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones asumidas libremente al fundar la OEA y fundamentalmente a crear y dar atribuciones a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Varios gobiernos durante el procedimiento de la *Declaración*, hicieron reflexiones acerca de la diferencia entre un tratado y una declaración y de la condición jurídica de la *Declaración* o de algunos de los derechos-deber contenidos en ella. En consulta a la Corte Interamericana, señala:

La Declaración no es un tratado, que si bien no había sido concebida así al momento de su creación (...), no es a la luz de lo que en 1948 se estimó que era el valor y la significación de la Declaración Americana como la cuestión del *Status Jurídico* debe ser analizada, sino que es preciso determinarlo en el momento actual ante lo que es hoy en el Sistema Interamericano, habida consideración de la evolución experimentada desde la adopción de la Declaración. (CIDH, opinión consultiva OC-10/84)¹⁵⁴

Aún hoy, más que una fundamentación jurídica como tal, la fundamentación histórica, ética-política y sobre todo de legitimidad de la dignidad de la persona, es la que debe de regir en esta nueva era de la humanidad.

¹⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1989). Interpretación de la *Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre* en el marco del artículo 46 de la *Convención Americana sobre derechos humanos*. Opinión consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A N° 10, párrafo 25, página 15. Secretaría de la Corte.

Hoy, nos encontramos ante una etapa de transición, en que se está ultimando el definitivo tránsito de la primera a la segunda modernidad, hacia la posmodernidad, donde se deberán reformularse los fundamentos de la primera modernidad y los principios que dieron lugar a ella, y en una crisis de valores es necesario el acentuar la primacía de los Derechos Humanos, y una correlación de derechos y deberes; vemos en la *Declaración de los derechos y deberes del hombre*, un aporte de visualizar el principio de correlación de derecho-deber.

7.2.3. Convención Americana de 1969. Hecho histórico de continuidad interpretativa con el principio de progresividad. Un hecho histórico que supera la inquietud de la positivización planteada en el párrafo anterior, es la *Convención Americana* de 1969. La Convención hace referencia explícita de la *Declaración de los derechos y deberes del hombre* en el preámbulo y en el artículo 29. Incluso el artículo 29d, se refiere no sólo a la *Declaración*, sino también a otros actos internacionales de la misma naturaleza y entre éstos actos puede incluirse a la *Carta Internacional de Garantías Sociales*, formando con las dos anteriores –*Declaración y Convención*– un conjunto normativo, sistemático de los derechos y deberes del hombre.

En cuanto a los derechos, la *Convención* los ha vuelto a enumerar, estableciendo obligaciones a los Estados miembros, organizando los mecanismos internacionales de aplicación y protección¹⁵⁵. La *Convención* consta de un preámbulo; de la obligación de respetar los derechos y deberes; de adoptar disposiciones de derecho interno –los artículos 1 y 2–, donde los Estados se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en la *Convención*, sin ninguna

¹⁵⁵ En el artículo 33 establece que: “Son competentes para conocer de los asuntos con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en esta Convención: a) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos. b) La Corte Interamericana de Derechos Humanos...”.

discriminación; y aclara que para los efectos de la *Convención* “persona es todo ser humano” CADH, art. 1).

En el Capítulo II desde los artículos 3 a 24, enuncia los derechos civiles y políticos: derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica; derecho a la vida; derecho a la integridad personal¹⁵⁶; prohibición de la esclavitud y servidumbre; derecho a la libertad personal; derecho a garantías judiciales; principio de legalidad y de retroactividad; derecho a indemnización; protección de la honra y de la dignidad¹⁵⁷; libertad de conciencia y religión¹⁵⁸; libertad de pensamiento y de expresión¹⁵⁹; derecho de rectificación o respuesta; derecho de reunión; derecho de asociación; derecho a la familia¹⁶⁰; derecho al nombre; derechos de los niños¹⁶¹; derecho a la nacionalidad; derecho a la propiedad privada; derecho de circulación y de residencia; derechos políticos; igualdad ante la Ley¹⁶²; protección judicial.

¹⁵⁶ El Artículo 5^a dice: “Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”.

¹⁵⁷ El artículo 11 dice: “1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”. Desde éste artículo, para nosotros La “zonificación” que realizan ciertos Estados en los Sistemas Educativos, se pueden considerar como injerencia arbitraria de los Estados frente a los derechos de las personas, y en éste caso de las familias y los niños.

¹⁵⁸ El artículo 12.4 dice: “Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

¹⁵⁹ El artículo 13.4 dice: “Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y adolescencia...”.

¹⁶⁰ El artículo 17.4 y 5 dicen: “4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos. 5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo.”

¹⁶¹ Los derechos de los niños, entre ellos el derecho a crecer, al desarrollo de su personalidad, fin de la educación, tanto en el Pacto, como aquí se identifican: “Todo niño tiene derecho, sin discriminación (...) a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de la familia como de la sociedad y del Estado”.

¹⁶² El artículo 24 dice: “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

El capítulo III, lo titula: Derechos económicos, sociales y culturales; y lo subtitula en el artículo 26° “Desarrollo Progresivo”¹⁶³, donde los Estados se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americano.

En el capítulo IV. - Artículos 27 a 31, lo titula: Suspensión de garantías, interpretación y aplicación. En este apartado resalta la *Convención*, que tales medidas o disposiciones de suspender las obligaciones contraídas, siempre y cuando que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional, y no entrañen discriminaciones alguna fundada; igualmente la disposición de suspensión de garantías, se debe de leer en el principio de *pro-homine*, y por lo tanto no autoriza para los derechos de: reconocimiento de la personalidad jurídica; de la vida; de la integridad personal; de la esclavitud y servidumbre, legalidad y retroactividad; libertad de conciencia y de religión; de protección de familia; derecho al nombre; derechos de los niños; derecho a la nacionalidad y derechos políticos; de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos; además todo Estado que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos.

Sobre los derechos de los niños, está ubicado en el artículo 19°, en la enumeración de los derechos civiles y políticos, pero también están ubicados en los derechos económicos sociales y culturales, que por su condición vulnerabilidad, tiene derecho a las medidas de protección que

¹⁶³ Según Nikken Pedro (1987). Todo el derecho internacional de los derechos humanos, goza de la característica o principio de progresividad.

requiere por parte de la familia, de la sociedad y del Estado, de las cuales no se pueden suspender sus garantías y por lo tanto la suspensión de sus derechos. Los derechos de los niños son derechos fundamentales. Aquí aparece de nuevo pero de un modo muy especial la indivisibilidad, la interrelación y la interdependencia de los derechos¹⁶⁴.

El capítulo V, titulado: Deberes de las personas; corresponde el artículo 32, donde presenta ya desde el título la correlación entre deberes y derechos: “1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad. 2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por la justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”. La correlatividad de los derechos y deberes del hombre de la *Declaración Americana*, es un criterio tradicional de la filosofía política y del derecho americano, que se encuentra en todo el derecho constitucional comparado latino-americano desde comienzo del siglo XIX (Gros-Espiell, 1987).

La *Convención*, en el artículo 29, plantea las normas de interpretación. Inicia afirmando que ninguna disposición de la *Convención*, puede ser interpretada en el sentido de permitir a algunos de los Estados, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en la mayor medida que la prevista en ella; ahora, esa limitación, se extiende al goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados o de acuerdo con otras convenciones en que sea parte uno de dichos Estados. Aquí manteniendo la característica de universalidad de los Derechos Humanos.

¹⁶⁴ El mismo artículo 5.1, se puede leer de éste modo: “Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”.

Igualmente, ninguna disposición de la *Convención* puede ser interpretada en el sentido de permitir a algunos de los Estados, grupo o persona, excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, igualmente excluir o limitar el efecto que pueda producir la Declaración Americana de derechos y deberes del hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza. Al contrario se pueden “incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades” (CADH, art. 77), como lo ha hecho la Corte con el derecho al proyecto de vida¹⁶⁵.

7.2.4. Principio *pro-homine* y políticas públicas. Todas estas características, presentadas desde la *Declaración de los derechos y deberes del hombre*, no pueden ser desconocidas y no tenerse en cuenta en cualquier formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

Ahora en un nuevo orden mundial, en este tiempo de transición, en un momento de reconfiguración global de la política, de la economía, de lo social y de la cultura, en que el posmodernismo ha comenzado (Roiz, 2006, p. 13), el principio universal, innegociable es *el pro-homine*. “Lo más importante es saber elegir el proceso educativo que conduce hacia el auténtico proceso humanizador.” (Roiz, 2006, p. 478)

El principio universal *pro-homine*, trasladado a los derechos de los niños, *pro-infante*, debe ser respetuoso al máximo de su desarrollo integral, de su crecimiento, respetando sus diversas etapas y el tiempo que exige este crecimiento, que lleve al desarrollo integral de su personalidad o proyecto de vida, es la invitación de Delors:

¹⁶⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie CN 42. Y Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie CN 63, párrafo 8. Dice: el “derecho al proyecto de vida es la correlación al deber ante la sociedad del artículo XXIX. “Toda persona tiene el deber de convivir con los demás de manera que todas y cada una puedan formar y desenvolver integralmente su personalidad”.

La educación en especial la de los niños, tiene una responsabilidad particular que ejercer en la edificación de un mundo más humano, y por tanto las políticas educativas deben traducirla resueltamente. En cierta forma deben contribuir al nacimiento de un nuevo humanismo, con un componente ético esencial y amplio; lugar para el conocimiento y para el respeto de las culturas y los valores espirituales de las diferentes civilizaciones; contrapeso necesario a una mundialización percibida sólo en sus aspectos económicos o técnicos. (Delors, 1996, p. 53)

En la nueva era, el mundo complejo en que nos encontramos, toda política educativa debe “ayudar a transformar una interdependencia de hecho en deberes y solidaridad deseada, es una de las tareas esenciales de la educación” (Delors, 1996, p. 51).

La educación manifiesta aquí más que nunca su carácter insustituible en la formación del juicio y del desarrollo continuo de la persona y de las sociedades. “Una vía, ciertamente entre otras pero más que otras, al servicio de un desarrollo humano más armonioso, más genuino, para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, las incomprensiones, las opresiones, las guerras” (Delors, 1996, p. 51).

Tabla 15 Circunstancias y principios de la Declaración y Convención Americana.

<i>Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre (1948) y Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1967).</i>	
Circunstancias	Principios
Organización de los Estados Americanos. La Constitución de Méjico de 1917, el reconocimiento de <i>derecho de justicia</i> –económico, social y cultural–; La <i>Constitución de Méjico</i> , es un hito en el continente americano.	Principio de interrelación del derecho-deber. Principio <i>pro-homine; pro infante</i> .
Hacia 1948, era ya valor adquirido en nuestra américa que los derechos humanos, formaban necesariamente un complejo integral, y que pese a ciertas diferencias, todos eran derechos de la persona humana, enunciación de su dignidad eminente y que todos se condicionaban interdependientemente. “El hombre latinoamericano no concibe vivir sin justicia, tampoco concibe vivir sin libertad”.	Principio de limitación por los derechos de los demás. Principio y derecho al “proyecto de vida” (CIDH). Principio de solidaridad-subsidiaridad. Principio al desarrollo progresivo.
	Principio de universalidad de derechos-deberes.

Estos antecedentes y el progresivo desarrollo de las ideas, condujo en América a la conclusión de que los Derechos Humanos no eran una materia reservada exclusivamente a la jurisdicción interna de los estados y que por el contrario, de su propia naturaleza, del hecho de ser atributos de la persona humana y no de una consecuencia del reconocimiento por el estado. En consecuencia, los derechos de la persona, su promoción y protección, no se agotan en el estado, necesita del apoyo del derecho internacional.

Derechos humanos, atributos de la persona humana y no de una consecuencia del reconocimiento por el Estado.

Derechos humanos forman un complejo integral, interdependiente e inherente a la persona humana, enunciación de su dignidad.

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*.1948 y *Convención Americana sobre los Derechos Humanos*. 1967.

7.3. Convención de los Derechos del niño 1989

7.3.1. Derechos de los niños y nuevos contextos. Aunque los *Pactos Internacionales* habían sido aprobados por resoluciones de la Asamblea General, se convirtieron en instrumentos obligatorios, tras su entrada en vigor en 1976, estableciendo obligaciones jurídicas para los Estados. Aquí estaban implicados los derechos de los niños desde la perspectiva como individuo y desde la perspectiva especial por su condición de vulnerabilidad; éstos en el *Pacto de derechos civiles y políticos*; y el derecho a la educación, de un modo especial, en el artículo 13 del *Pacto de derechos económicos, sociales y culturales*.

La *Convención* de 1989, está orientada también en otra perspectiva de la aquí presentada de la totalidad del niño; los documentos estudiados anteriormente, tienen por objeto, el niño, sin calificativos, se trata del infante normal, por su condición de ser humano. Pero, como aluden algunos autores ‘aturde ver o saber que hay legiones de niños dañadas o truncadas como unos nuevos santos inocentes’¹⁶⁶. Pero, según Cots, durante los debates en las Naciones Unidas sobre la Declaración de 1959, algunas voces se levantaron de vez en cuando diciendo que la *Declaración*

¹⁶⁶ Se refiere al icono, utilizado en la sociología infantil, para indicar la exclusión de los niños por parte de la sociedad. En décadas recientes, en Estados Unidos y Europa ha surgido una disciplina específica que estudia la relación entre el niño y la sociedad. (Cf. Rodríguez, I., 2007).

debía de ser para el desvalido. “El indispensable trabajo de la UNICEF, de acuerdo a nuestra perspectiva ha retenido la atención sobre éstos niños, y ha ayudado, seguramente, a difundir una cierta imagen internacionalizada, ahora que incompleta, de la infancia, lo encontramos en más de una resolución de la ONU” (Cots, 1979, p. 244).

Otro Organismo que va a influir también en esta nueva perspectiva es la *Bureau International Catholique de l'enfance* (BICE), una de las impulsoras del año internacional de la infancia, quién concentra únicamente sus actividades en la infancia y no sobre el grupo que de una forma habitual se designa con el nombre de “adolescente” (Cots, 1979, p. 244).

Sin embargo, los documentos más próximos han mantenido el sentido total¹⁶⁷, y han estado también gracias a la preparación del año internacional del niño. La primera Resolución de la Asamblea General que hace referencia a este año, expresa una preocupación del bienestar del niño, en todos sus aspectos tanto por lo relativo a sus derechos individuales como su identidad jurídica y cultural¹⁶⁸; tanto que se reconoce la importancia primordial de afrontar las necesidades de los niños en materia de alimentación, vestido, asistencia sanitaria; pero insiste el no quedarse en este nivel. El desarrollo intelectual, psicológico y social es también importante, como es el respeto a todos sus derechos en tanto como ser humano. Esta preocupación es visible ya desde el preámbulo, como en el artículo 41 del documento definitivo de la *Convención*: “Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que sean más conducentes a la realización de los derechos del niño y que puedan estar recogidas en el derecho de un Estado Parte o en el derecho internacional vigente con respecto a dicho Estado”.

¹⁶⁷ Los documentos tanto de la Organización de Naciones Unidas como los códigos sobre los derechos de los niños de los Estados se han denominado: Códigos de Infancia y Adolescencia; igualmente se ha comenzado a utilizar los conceptos de niños, niñas y adolescentes.

¹⁶⁸ Resolución A/3406 (XXX), Adoptada por la Asamblea General en la 2420ª sección plenaria del 28 de noviembre de 1975.

El documento de la *Convención*, presenta una estructura en tres partes: una primera, constituida por el preámbulo, que define los principios básicos y los motivos que hacen necesaria la *Convención*; una segunda constituida por la parte I del articulado (artículos 1-41) en las que se establecen las obligaciones de los Estados miembros de la *Convención*; finalmente la Parte II (artículos 42 a 54), compuesta por las disposiciones de ejecución que establecen las condiciones para la entrada en vigor de la *Convención*, junto a los sistemas de promoción y control de la efectividad de las normas establecidas en la misma.

La característica que va a presentar la *Convención* a los Estados como principio rector para la obligatoriedad frente a los Derechos de los niños, es el interés superior del niño, para que se constituya en factor para avanzar en la protección de los niños a nivel mundial; ya en el considerando párrafo 8, lo relaciona con la *Declaración de Ginebra* y los documentos de la Declaración Universal:

Teniendo presente que la necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los derechos del niño y en la Declaración del niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos (en particular, en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (en particular, en el artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de los organismos internacionales que se interesan en el bienestar del niño. (CDN, considerando 8)

Esta característica, del interés superior del niño, es una consecuencia lógica de la consideración del niño como sujeto de y con derechos y no sólo un objeto susceptible de protección o asistencia, que en general han conducido ciertas políticas públicas que en un decir de la sociología infantil

“El niño es el arroyo que es canalizado por una fuerza mayor, en aras del bien público: es el objeto del deber, pero no el titular del derecho correspondiente” (Rodríguez, I. 2007, p. 97).

Los primeros párrafos del preámbulo de la *Convención*, lo relacionan directamente con la *Declaración Universal* y los Pactos internacionales, haciendo una mención especial al principio de no discriminación:

Los Estados Partes en la presente Convención,

Considerando que, de conformidad con los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo se basan en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana,

Teniendo presente que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, y que han decidido promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Reconociendo que las Naciones Unidas han proclamado y acordado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los Pactos internacionales de derechos humanos, que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en ellos, sin distinción alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.
(CDN, considerando, 1-4)

Los párrafos 5, 6 y 7, del preámbulo presenta los Derechos del niño en la interrelación directa de la familia y el desarrollo del niño y de la sociedad: “Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad, y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesaria para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad”; en el sexto párrafo:

“Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión”; y una tercera interrelación, sin perder el horizonte que el niño es el centro, manifiesta en el séptimo párrafo: ”Considerando que el niño debe de estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad”.

Finalmente, los últimos párrafos del preámbulo, recoge otras inquietudes que responden a los intereses y preocupaciones del momento¹⁶⁹; especialmente de los países del tercer mundo y de los delegados que “plantearon la necesidad de aceptar que la mejora de las condiciones de los niños en tales países, estaría supeditada a un cambio de condiciones económicas y la instauración de un nuevo orden económico internacional” (Soroeta, 2007, p. 403); los estados africanos, defendieron siempre “planteamientos más acordes con sus tradiciones, en las que aún hoy en día la concepción colectiva tiene prioridad sobre la individual: no existe primacía del individuo sobre el grupo, sino interacción entre los dos” (Soroeta, 2007, p. 404); los estados islámicos, manifestaron una fuerte resistencia en el tema del derecho de religión, sobre todo el derecho del niño a elegir una religión (Soroeta, 2007, p. 404); sin embargo, “estos planteamientos fueron finalmente superados, en aras al interés superior del niño” (Soroeta, 2007, p. 404).

Así se recogen las inquietudes de los grupos de países en los tres últimos párrafos del preámbulo:

Reconociendo que en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que esos niños necesitan especial consideración,

¹⁶⁹ La *Declaración de Ginebra*, recogió las preocupaciones inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial; La *Declaración* de 1959, las de la Segunda Guerra Mundial; La *Convención* de 1989, recoge las preocupaciones del tercer mundo. Además hay una mirada de prevención frente a los acontecimientos mundiales, la caída del muro de Berlín que sucede ese mismo año.

Teniendo debidamente en cuenta la importancia de las tradiciones y los valores culturales de cada pueblo para la protección y el desarrollo armonioso del niño,

Reconociendo la importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de vida en todos los países, en particular en los países en desarrollo”.

Así, la Convención sobre los Derechos del niño, quiere dar una respuesta recogiendo las inquietudes de todos los pueblos, reafirmando el principio del interés superior del niño.

7.3.2. Aportes que resalta la Convención.

7.3.2.1. Se entiende por niño, todo ser humano menor de dieciocho años. La Convención obliga a los Estados miembros al cumplimiento de los derechos recogidos por la *Declaración de los Derechos del niño* de 1959, que a su vez profundiza la *Declaración de Ginebra* de 1924, y según Rodríguez Mateus (1992), citada por Soroeta, la *Convención*: “Reúne y normatiza en una perspectiva global, actualizada y ampliada, los derechos anteriormente expresados de forma dispersa en otros tratados y declaraciones internacionales” (p. 467), lo anterior, continúa Rodríguez diciendo (p. 497), es porque:

Una de las grandes dificultades con que se encontraron los redactores de la Convención, dado que el objetivo de la misma era redactar un texto tendente a armonizar y uniformar un régimen jurídico disperso en multitud de tratados internacionales, consistía en prever un mecanismo que regulara las relaciones entre el nuevo texto y el de los numerosos acuerdos y convenciones redactados con anterioridad. Considerando que el objetivo básico de la *Convención*, lo constituía el dotar al menor [niño] de unas garantías mínimas aceptables para el conjunto de la comunidad internacional, se previó una cláusula de salvaguarda de todo régimen jurídico más favorable.

En este sentido se redactó el artículo 41:

Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que sean más conducentes a la realización de los derechos del niño y que pueden estar recogidas en:

- a) El derecho de un Estado Parte; o
- b) El derecho internacional vigente con respecto a dicho Estado.

Cots (1979), defendió la tesis de la positivización de los derechos de los niños, ya desde la misma Declaración, como lo presentamos también en la exposición, los Pactos internacionales, comprometieron también a los Estados sobre los derechos de los niños; el derecho internacional continúa siendo pragmático, así la *Convención* haya asumido “la posición de norma positiva mínima y no afecta a las disposiciones internas o internacionales que sean más conducentes a la realización de los derechos que en ella se contienen”, el principio *pro infante*, recogido en la frase: “las disposiciones que sean más conducente a la realización de los derechos del niño”, como los principios de interés superior del niño, la no-discriminación, el respeto a los derechos y deberes de los padres, son vigentes, y los Estados, son internacionalmente responsables por las violaciones de las normas contenidas en todo el derecho internacional que pueden llevarse a cabo en sus respectivos territorios.

Es claro que uno de los principales aportes de la *Convención*, respecto a los anteriores textos, lo encontramos en el artículo 1:

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. (CDN, art. 1)

Según Soroeta:

Chocaron en este punto las posturas encontradas de Estados en cuyos ordenamientos internos se establecían muy diferentes edades para alcanzar la mayoría de edad legal. Así, frente a países que como Japón, en que la mayoría de edad está fijada a los 21 años, pretendía que se cifrara en esa edad, otros países, entre los que se encuentran los países musulmanes, en cuyo ordenamientos internos la edad legal para contraer matrimonio es de

12, 13 o 14 años, pretendían rebajar la mayoría de edad a lo establecido en sus respectivos ordenamientos.

Para Soroeta, “pese a posturas encontradas, y aunque el texto no hace referencia alguna a la cuestión, podría considerarse, como sugiere la profesora Rodríguez Mateos, “que la referencia a los 18 debe entenderse como un parámetro inspirador en torno al cual deben definirse los plazos para alcanzar la mayoría de edad” (Soroeta, 2007, p. 403).

No es objetivo de nuestro estudio, involucrarnos en ésta problemática de mayoría de edad, nos es suficiente afirmar que para las políticas educativas, el derecho a la educación en el niño, es responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado y responde a una red interrelacional de principios que son recogidos por el preámbulo y que definen los motivos que hacen necesaria la Convención; los artículos 1 al 41, establecen las obligaciones de los Estados miembros de la Convención y los artículos 42 a 54, compuesta por las disposiciones de ejecución, que establecen las condiciones para la entrada en vigor de la Convención, junto a los sistemas de promoción y control de la efectividad de las normas establecidas en la misma.

7.3.2.2. Una red interrelacional de principios. Son cuatro principios indivisibles, interrelacionales, interdependientes, a lo largo de todo el documento, que inspiran la protección y que imposibilita hacer una lectura sólo desde uno de esos principios.

7.3.2.2.1. Interrelación del principio de no-discriminación¹⁷⁰. Por aspecto metodológico, partimos del principio de la no-discriminación que viene enunciado ya desde el artículo 2. Presenta

¹⁷⁰ Uno de los aportes de la *Convención a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza* de 14 de diciembre de 1960, es la definición que nos trae de ella en el artículo 1: “Se entiende por ‘discriminación’, toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza”. Aunque aquí está relacionado directamente con la enseñanza, es aplicable a otras situaciones del niño, por el principio del interés superior de cada niño o del colectivo.

al Estado la obligación de respetar, asegurar su aplicación y garantizar, los derechos enunciados en la *Convención*:

1. El Estado Parte respetará los derechos enunciados en la presente Convención y asegurará su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2. El Estado Parte tomará todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares. (CDN, artículo 2, núm. 1 y 2)

La discriminación, puede ser por parte del Estado o por terceros; por eso en el artículo 16, presenta el deber del Estado de respetar y hacer respetar los derechos de los niños: “Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio¹⁷¹ o su correspondencia ni de ataques a su honra y a su reputación”. También dentro de las obligaciones del Estado de adoptar medidas para garantizar la no-discriminación, lo confirma en el exigir adoptar medidas legislativas; dice así el artículo 19: “Los Estados adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente”.

7.3.2.2.2. Interrelación del principio del interés superior del niño. El principio del interés superior del niño, lo concreta en el artículo 3 de la *Convención*, señala: “En todas las medidas

¹⁷¹ Puede considerarse una injerencia arbitraria de parte del Estado, traslados forzosos de estudiantes, a Instituciones por aspectos de zonificación.

concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos administrativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”. En el numeral dos del artículo 10 relaciona directamente con el deber del Estado con el bienestar del niño, sujeto de derechos, y con los derechos y deberes de los padres. En educación los padres tienen el derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos: artículo 3, numeral 2. “El Estado se compromete a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar”, además hace énfasis, que la responsabilidad del Estado debe ser “teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley, y con ese fin, tomará todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”. Son dos elementos de tener presente, libertad de los padres y en consecuencia tomará todas las medidas necesarias legislativas y administrativas. Ahora no sólo se compromete, sino lo debe de garantizar y asegurar; así lo expresa claramente en el numeral 3.”El Estado se asegurará de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes”.

De acuerdo con este principio, “el interés superior prevalece tanto en las actividades públicas, (...) [intervenciones del mismo Estado en el tema de las políticas públicas y el servicio del derecho a la educación], como en las instituciones privadas, cuando realizan actividades relativas a los niños. (Soroeta, 2007, p. 409)

El artículo 4 del *Convenio*, lleva a la aplicación del principio de optimización: “Adoptará medidas hasta el máximo”. Esto en lo que respecta a los Derechos del niño. “El Estado adoptará todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos

reconocidos en la presente Convención. En lo que referente a los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado adoptará esas medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga...”.¹⁷²

La educación, enunciado como derecho que se encuentra en una interrelación directa con el desarrollo del niño y el derecho a la vida, formulado desde la *Declaración de Ginebra*, lleva a interpretar los artículos 4 y el 6, este último afirma: 6.1. “El Estado Parte reconoce que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida”. 6.2. “El Estado Parte garantizará en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”. Es decir el derecho a la educación es asimilado al derecho a la vida, derecho al desarrollo, derecho a la salud; que debe llevarse a su realización al máximo y preventivo¹⁷³.

En el campo de la educación, aprovechar al máximo es una implicación del Estado a invitar a las múltiples organizaciones civiles que le apuestan al servicio de educación dentro del derecho a la enseñanza:

Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado. (CDN, art. 29 y PIDESC, art. 13.4)

Se da el caso que las escuelas privadas que prestan el servicio, aun aportando sus bienes, necesitan del Estado para la garantía de su derecho a la enseñanza y el de los alumnos; de ahí la

¹⁷² Según Cots (2015, p. 66), el Comité del niño, el 21 de septiembre de 2007, va a dedicar uno de sus días al debate del tema: “Recursos para los Derechos del niño”; durante el debate se va a resaltar la importancia del artículo 4, como instrumento esencial para la aplicación de la totalidad de la *Convención*, y se va a recordar que con el tema de “recursos”, se han de entender, no tan sólo los financieros, sino también los recursos humanos, tecnológicos, organizativos, naturales e informativos, y que los recursos se han de considerar desde el punto de vista cualitativos como cuantitativos (Doc. CRC/C/46/3, de 22 de abril de 2008).

¹⁷³ La *Observación General 5º*, inciso1, del Comité de los Derechos del niño, manifiesta que “el objetivo del derecho a la educación es el desarrollo holístico hasta el máximo de sus posibilidades, siendo de una importancia trascendental para el desarrollo del niño” (Doc. CRC/GC/2001/1).

interpretación del *Parlamento Europeo* que a su vez retoma el artículo 26 de la *Declaración Universal* y del artículo 13.4 del *Pacto Internacional*, donde el derecho a la libertad de enseñanza y el derecho del padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos, implican la obligación de los Estados, de hacer posible el ejercicio práctico de estos derechos, incluido el aspecto económico, y de conceder a los centros las subvenciones para el ejercicio de su misión, sin discriminación por razón de la entidad titular, los padres, los alumnos o el personal dentro del principio del interés superior del niño.

La *Convención de los Derechos del niño*, en el numeral 28, manifiesta el deber de proteger la libertad de enseñanza y evitar discriminaciones, para favorecer el máximo de protección en los Derechos del niño:

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación, y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:
 - a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
 - b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
 - c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
 - d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
 - e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.¹⁷⁴ (CDN, art. 28)

¹⁷⁴ “La deserción escolar es una de las cuestiones que más preocupa a los responsables de la educación, a los profesores y a la comunidad educativa en general. De hecho, es uno de los temas recurrentes en todos los debates educativos” (Marchesi, 2011, p. 61).

El numeral 2 del artículo 28 del *Convenio*, pide a los Estados a adoptar medidas adecuadas para velar por la disciplina escolar, acorde con la dignidad del niño, y de conformidad con los principios enunciados en el *Convenio*: no-discriminación, interés superior del niño, proceso de desarrollo y participación del niño en el proceso de tomas de decisiones:

Ahora el numeral 3 del artículo 28, invita a los Estados a fomentar y alentar la cooperación internacional en cuestiones de educación, enuncia la finalidad “a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza”. Se está hablando de los niños, aquí aparece también el interés superior del niño y el principio de la máxima medida posible, aplicable a lo económico, al conocimiento y al método de enseñanza, adecuado a la realidad del niño, lo cual es “reconocer el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”, es la premisa formulada ya desde el numeral 1 del artículo 27; desde ahí hay que leer también los numerales del artículo 28 (derecho a la educación) y 29 (fines de la educación); una cooperación en todo lo relacionado con el desarrollo integral del niño que implica el proceso educativo.

Estos artículos 27, 28, junto con el 29, se constituyen en un verdadero programa político para los Estados en orden a la estructuración o reestructuración de sus sistemas educativos y por lo tanto de sus políticas públicas. No sólo como referente sino de obligatorio cumplimiento del derecho internacional y en el respeto, garantía y cumplimiento de los Derechos del niño.

7.3.2.2.3. Interrelación del principio de la supervivencia y desarrollo del niño. La *Convención* lo presenta como tercer principio y se refiere a un desarrollo integral, una interrelación derecho a la vida, derecho a crecer, derecho a la salud física, psíquica, y mental, en último lo identifica con

el derecho a la educación, es así que el artículo 29 de la *Convención*, fundamentándose en el artículo 26 de la *Declaración Universal*, presenta como objetivo de la educación, desarrollar la personalidad¹⁷⁵ hasta el máximo de sus posibilidades¹⁷⁶:

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:
 - a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
 - b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
 - c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad natural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
 - d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, de paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
 - e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.
- (CDN, art. 29.1)

El principio del desarrollo del niño, conforme lo presenta este artículo del convenio es desarrollar la personalidad del niño, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades¹⁷⁷, por eso hay que plantear el máximo de recursos, no sólo presupuestales sino de toda índole, cuantitativos y cualitativos; las etapas de crecimiento del niño

¹⁷⁵ La Corte Interamericana, haciendo lectura de la *Declaración Americana*, leyó desarrollo de la personalidad a “proyecto de vida”, como lo presentamos anteriormente en el análisis del documento.

¹⁷⁶ Ya desde la *Declaración de Ginebra* y en los debates de la *Declaración* de 1959, relacionaron el derecho a la educación y desarrollo integral del niño, con el símil de la salud preventiva, presentado por el proyecto de la OMS (Organización Mundial de la Salud) “ La humanidad debe al niño lo mejor que le puede dar”; “Para que surja una nueva generación sana de cuerpo y espíritu, capaz de afrontar las exigencias de la vida” y “una gran parte de los derechos del niño, no pueden tener valor efectivo si el conjunto de la colectividad no goza igualmente de los mismos derechos”. (Cots, 1979, pp. 113, 124, 190, 200, 203, 2014,230.274, 275).

¹⁷⁷ Ese máximo no es dentro del individualismo centrado en la misma persona, sino como lo plantea los numerales b a e, que lo desarrollan dentro del respeto: derechos de los demás, respeto de los padres y cultura familiar, sociedad libre, medio ambiente, es decir un desarrollo holístico en contexto (CDN, art.29.1).

son irreversibles, donde el símil de la salud preventiva como en educación preventiva es fundamental. El máximo del desarrollo del niño y el máximo de prestación del servicio del Estado y el máximo de cooperación de organizaciones sociales, nacionales e internacionales, debe ser con libertad, de ahí que en el numeral 2 del artículo 29, transcribe textualmente lo enunciado en el numeral 4 del artículo 13 del *Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, que hace relación a los derechos de enseñanza, sin ninguna restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza.

Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado (CDN, art.29.2)

7.3.2.2.4. *Interrelación del principio de participación.* El cuarto principio, es el de la participación del niño en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones que le afecten;¹⁷⁸ aunque son varias las disposiciones de la *Convención* que se refiere a este principio, es el artículo 12, el que lo concreta de una forma más clara y precisa:

1. Los Estados partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afecten al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.
- 2) Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por

¹⁷⁸ La *Observación General 5º*, numeral 12, del Comité del Niño, insiste en la necesidad de la aplicación de este principio y resalta que “es relativamente fácil aparentar que se escucha a los niños, pero atribuir la singular importancia a la opinión de los niños, es la necesidad de un auténtico cambio”; las consultas no han de ser simbólicas; el Comité subraya que, “en muchos casos, los mismos niños, están en condiciones de decir si sus derechos son reconocidos y plenamente realizados”.

medio de un representante o de un organismo apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional. (CDN, art. 12)

El principio de participación¹⁷⁹, está interrelacionado con el principio al desarrollo; en este caso, el Estado debe garantizar su formación en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente de lo que piensa, cree y siente¹⁸⁰; artículo 14.1, se relaciona con su formación a la libertad de pensamiento, de religión y conciencia; por eso los Estados “respetarán los derechos y deberes de los padres (...) de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades” (artículo 14.2); ahora esa expresión libre en asuntos que le afecten, también está interrelacionado con el principio de participación en el ejercicio de los derechos de expresión y asociación, artículo 13 “1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión”; y el artículo 15.1. “Los Estados partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas”.

7.3.2.2.5. *Principio de no injerencia del Estado y libertad de los padres.* Hay otros dos principios internacionales¹⁸¹, que a lo largo de la *Convención*, se interrelacionan y es necesario resaltarlos dado que el punto de partida es el principio de protección para el desarrollo armonioso del niño (preámbulo 12)¹⁸² que inspira los otros principios expuestos; ahora, el principio de no injerencia de parte del Estado y el principio de libertad de los padres en lo que respecta a la crianza

¹⁷⁹ Sobre el principio de participación, Gary Anderson (2002, p. 191) presenta un estudio sobre cómo el lenguaje de la participación ha penetrado al discurso educacional en los discursos de las reformas educativas en las últimas décadas del siglo XX, concluye que es crucial desarrollar las herramientas conceptuales que nos permitan entender los modos en que el discurso de participación fracasa en la promoción del ejercicio del poder popular o termina al servicio de fines que niegan la democracia y plantea algunos elementos para una participación auténtica.

¹⁸⁰ Según Naranjo (2015), la conciencia tiene que ver con la mente de lo que depende el sentido de vida.

¹⁸¹ Están incluidos en los principios de no-discriminación e interés superior del niño y libertad de pensamiento, conciencia y religión (artículo 14,1), esta dentro de los derechos personales, que no puede pasar desapercibido, al ser relacionados más directamente con derechos civiles y políticos. Los derechos de los niños en sus orígenes de *Ginebra* son tratados en una totalidad.

¹⁸² El preámbulo 12 dice: “Teniendo debidamente en cuenta la importancia de las tradiciones y los valores culturales de cada pueblo para la protección y el desarrollo armonioso del niño”.

y el desarrollo del niño, que lo concreta el artículo 8 al presentar como obligación de los Estados, el compromiso a respetar el derecho del niño a preservar su identidad¹⁸³, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley ‘*sin injerencias ilícitas*’. Este principio de no injerencia, va relacionado con los Derechos del niño que enuncia la *Convención* en el artículo 14: “1. Los Estados partes respetarán el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión”. Y el siguiente inciso: “2. Los Estados partes respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades”; también en el artículo 16. 1. “Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación”; 16. 2. “El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques”; y en el artículo 20: “...se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico”. Es todo un conjunto de principios, derechos y normas, relacionados directamente con los niños como sujetos de derecho.

Igualmente este principio es de obligatorio cumplimiento en relación al numeral 3 del artículo 13 del *Pacto Internacional de derechos económicos sociales y culturales*: “Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de la padres, y, en caso de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas (...) y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

¹⁸³ El Diccionario de la Lengua Española, define Identidad, como el conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás; conciencia que una persona tiene de ser ella misma y distinta a las demás.

La defensa por la no injerencia de parte del Estado, también estuvo presente en el debate de aprobación de la *Declaración de los Derechos del niño* de 1959, cuando se plantea el derecho de los padres en la educación de sus hijos, en el debate se manifestó la relación con el artículo 26.3 de la Declaración Universal que confiere a los padres el derecho preferente a escoger el tipo de educación para sus hijos. “Una vez hecha la elección, toda injerencia en el curso de la educación escogida constituiría una violación de los derechos humanos” (Cots, 1979, 208)¹⁸⁴. Por tanto, ni admisiones forzosas, ni permanencias forzosas, mucho menos traslados forzosos a una escuela específica por parte del Estado por aspectos de zonificación, mucho menos la implantación de un único modelo de escuela por intereses políticos.

Sobre la no injerencia¹⁸⁵, Joseph Vitellini (2002) aporta un estudio presentado por Brookings Review, indica como una salida al derecho a la educación, la elección de escuela y oportunidades educativas:

El reclamo de la elección educativa es fuerte, especialmente entre los pobres (...), donde hay que eliminar cualquier barrera económica y de zonificación a la elección (...), no debe imponerse injerencias arbitrarias, discriminatorias sobre la selección de escuelas, de ahí la importancia de políticas públicas de verdadera elección, verdaderos estándares de calidad, (...) problema que necesita ser resuelto mediante el diseño políticas inteligentes (...), una manera de asegurar la igualdad de oportunidades, especialmente en los grandes sectores urbanos marginales (...). (pp. 206-207)

¹⁸⁴ Sobre el debate, Cots (1979, pp. 208-209) manifiesta que éste es un aspecto muy importante en la formulación de políticas públicas, para no verse involucrados en violaciones a los Derechos Humanos. Para Riu (1988, pp. 131-133), el tema se relaciona con la admisión y la permanencia; esto supone una solicitud previa de los padres de familia, por tanto cuando se hace necesaria la selección debido a la insuficiencia de plazas escolares –públicas y privadas, por ser una red complementaria– esta selección, se realiza entre las solicitudes formuladas y partiendo de una selección previa, de modo que los criterios prioritarios no reemplacen en ningún momento a la elección hecha por los padres.

¹⁸⁵ El artículo 16 de la *Convención relativa a la lucha contra la discriminación en el campo de la enseñanza* de 14 de diciembre de 1960, dice: “Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o a su reputación”.

Ahora no es elegir por elegir, el propósito de la elección es el de brindar a cada niño igualdad de oportunidades para una educación de calidad, y sin discriminación:

El propósito de la elección es el de brindar a cada niño una educación de calidad, pero a la vez acorde con sus creencias y convicciones (...) los programas de elección educativa han de mejorar las posibilidades educativas de alumnos con desventajas económicas y sociales, en principio la selección de escuela debe estar disponible para cualquier estudiante, los padres que ejercen la elección, ya sea pública que privada, se encuentran más satisfechos con las escuelas a las que asisten sus hijos. (p. 211)

Además entre otras razones está que responda a las necesidades de los alumnos:

Entre las razones citadas constantemente están: superiores estándares académicos, escuelas más seguras y más posibilidades de intervención y participación de los padres, responde más a las necesidades de los alumnos. (p. 203)

Según el estudio de Vitellini, el argumento más contundente a favor de la elección de escuela es el de carácter de inclusión:

Hoy día, el argumento más contundente a favor de la elección educativa es uno de carácter igualitario [inclusión]: algunas personas la tienen y otras no; las que no la tienen la desean; y las que no la tienen la necesitan para escapar de las terribles escuelas a las que habitualmente están obligados a ir sus hijos. Si estamos dispuestos a realizar el ideal de igualdad de oportunidades educativas, esta elección debería estar a disposición de todos, independientemente de sus ingresos o de clase social. (2002, p. 204)

Es necesario diseñar políticas públicas con el objetivo consciente de hacer que la elección educativa permite poner la igualdad de oportunidades educativas, al alcance de las comunidades menos aventajadas, de hecho, muchas familias ya disfrutan de alternativas de elección, no sólo tienen los medios para acceder a la educación privada, además tienen los recursos económicos para

residir en comunidades –zonas– donde la calidad de las escuelas públicas aún es relativamente alta, lo que no sucede en general en zonas deprimidas.

Para la formulación de políticas públicas, es fundamental tener presente que la *Convención* concede la misma importancia a todos los derechos de los niños, por lo que no existe ningún tipo de jerarquías entre ellos. Así pues, los derechos enunciados en la *Convención* son indivisibles, interrelacionados, interdependientes entre sí, y persiguen un objetivo común: alcanzar la personalidad integral del niño. Su carácter indivisible, interrelacionado e interdependiente es una de las claves que permiten interpretar la *Convención*, de forma que las decisiones relacionadas con uno de los derechos deben examinarse a la luz de los otros derechos de la *Convención*.

Tabla 16 *Circunstancias y principios de la Convención de los Derechos del niño.*

<i>Convención sobre los Derechos del niño 1989</i>	
Circunstancias	Principios
<p>La primera resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que hace referencia al año internacional del niño, expresa su preocupación por el bienestar del niño en todos sus aspectos, tanto por lo relativo a sus derechos individuales como su identidad jurídica y cultural. Se reconoce la importancia primordial de afrontar las necesidades de los niños en materia de alimentación, vestido, asistencia sanitaria.</p> <p>El desarrollo intelectual, psicológico y social es también importante, como es el respeto de todos sus derechos en tanto como “ser humano”.</p>	<p>Como principio rector de la protección, el interés superior del niño está inspirado en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Principio de no discriminación. - Principio del interés superior del niño. - Principio de supervivencia y desarrollo del niño. - Principio de la participación del niño. <p>Además, el desarrollo intelectual, psicológico y social es importante de ahí:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Principios indivisibles, interrelacionados, interdependientes de sus derechos. - Principio de desarrollar la personalidad del niño hasta el máximo de sus posibilidades. - Principio de no injerencia de parte del Estado. Libre elección de escuela. - Principio de los padres en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño.

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de la *Convención sobre los Derechos del Niño*.1989.

7.4. Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Teherán (1968) y Viena (1993). Todos los Derechos Humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados

entre sí. Justamente a los 20 años de la proclamación de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, para examinar los progresos logrados en la aplicación de ésta y preparar un programa de futuro, se celebró en Teherán la Conferencia mundial sobre Derechos Humanos, donde participaron 84 Estados. Se exhortó a todos los pueblos y gobiernos a que cumplan con su solemne obligación de fomentar y alentar el respeto a los principios contenidos en la *Declaración Universal* y redoblar sus esfuerzos para ofrecer a todos los seres humanos una vida libre y digna que les permita alcanzar un estado de bienestar físico, mental, social y espiritual. Adoptó 29 resoluciones sobre discriminación racial, libre determinación entre otras y se aprobó por unanimidad la *Proclamación*.

La Conferencia establece que la *Declaración Universal* enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y la declara obligatoria para la comunidad internacional. Esta afirmación da un valor añadido a la *Declaración*, como lo hemos venido presentando en nuestro estudio, la Conferencia cierra la reflexión de la obligatoriedad o no de la *Declaración Universal*.

De la Conferencia llama también la atención sobre la indivisibilidad e interdependencia e interrelación entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, otra de las reflexiones que se vienen llevando a lo largo de nuestra presentación en el proceso histórico; así lo expresa en los párrafos 5 y 13 de la *Proclamación*:

Como los Derechos Humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende en buenas y eficientes políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social.

Las Naciones Unidas se han fijado como objetivo primordial en materia de Derechos Humanos, que la humanidad goce de la máxima libertad y dignidad. Para que pueda alcanzar este objetivo, es preciso que las leyes de todos los países reconozcan a cada ciudadano, sea cual fuere su raza, idioma, religión o credo político, la libertad de expresión, de información, de conciencia y de religión, así como el derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural de su país. (Teherán, párr. 5 y 13)

Es así que referente al derecho a la educación se llega a la conclusión: no hay derecho a la educación sin libertad; libertad que tiene el padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos menores de edad; libertad de escoger centro docente que responda a sus convicciones, creencias religiosas y aún políticas; libertad de escoger centro docente aún fuera de zonas que responda a la expectativa de calidad; libertad de elección que responda a sus proyectos de familia y proyecto personal.

Para la *Conferencia mundial de Viena* de 1993, reafirmando su adhesión a los propósitos y principios enunciados en la *Carta de las Naciones Unidas* y en la *Declaración Universal*, enuncia que el ser humano, es origen, sujeto, beneficiario y partícipe de los derechos humanos, por eso resalta en el preámbulo:

Reconociendo y afirmando que todos los derechos tienen su origen en la dignidad de la persona y que esta es el sujeto central de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por lo que debe ser igualmente el principal beneficiario de esos derechos y libertades y debe participar en su realización. (Viena, preámbulo)

Ya desde el artículo 1, reafirma la obligatoriedad de los Estados de cumplir sus obligaciones de promover el respeto universal, así como la observancia y protección de todos los derechos humanos y el derecho internacional:

La Conferencia mundial de derechos humanos, reafirma el solemne compromiso de todos los Estados de cumplir sus obligaciones de promover el respeto universal, así como la observancia y protección de todos los derechos humanos y el derecho internacional. El carácter universal de esos derechos y libertades no admite dudas. (...). Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su protección es responsabilidad primordial de los gobiernos. (Viena, art. 1)

Uno de los aportes significativos de la *Conferencia mundial de Viena*, es la reafirmación del derecho de la libre determinación, no sólo de los pueblos, sino que incluye también el de cada persona de su desarrollo personal. En virtud de este derecho los hombres determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. “La denegación del derecho de la libre determinación constituye una violación de los derechos humanos” (artículo 2). La Conferencia subraya la importancia efectiva de este derecho; por eso, la *Conferencia de Viena* fue el inicio de un proceso que aseguró que se aprobara el *Protocolo Facultativo del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* que entró en vigor en mayo de 2013, dando por fin a las personas la posibilidad de denunciar al nivel internacional presuntas violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, algo que se venía haciendo desde la entrada en vigor en 1976 del *Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos*.

El derecho de la libre determinación, va relacionado directamente a que el documento estableció claramente, –ya lo había hecho la *Conferencia de Teherán*–, y de forma explícita el carácter universal, indivisible, interdependiente e interrelacionado de los Derechos Humanos de todas las personas, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La Comunidad Internacional debe tratar los derechos humanos en

forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales (...), pero los Estados tienen el deber, sea cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales de promover, proteger y cumplir todos los derechos humanos y las libertades fundamentales (Viena, art. 5).

Ahora bien dentro de esos Derechos Humanos, universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados, el derecho al desarrollo lo es también inalienable como parte integrante de los Derechos Humanos fundamentales:

La Conferencia mundial de derechos humanos, reafirma el derecho al desarrollo, como derecho universal e inalienable y como parte de los derechos humanos fundamentales. Como se dice en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la persona humana es el sujeto central del desarrollo. El desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos, pero la falta de desarrollo –de los pueblos– no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos”. (Viena, art. 10)

El derecho al desarrollo debe realizarse de manera que satisfaga equitativamente en materia de desarrollo y medio ambiente de las generaciones actuales y futuras. (Viena, art. 11)

Es un verdadero enfoque holístico a la promoción de los Derechos Humanos que se han ido formulando laboriosamente sobre la base de la *Declaración Universal* de 1948; afirma en el artículo 7: “Los procesos de promoción y protección de los derechos humanos, deben desarrollarse con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y con el Derecho Internacional”.

Del derecho internacional y otros tratados, hace referencia explícita de la *Convención de los Derechos de los niños* de 1989: en el artículo 21, manifiesta que acoge con beneplácito la ratificación de la *Convención*, encarece la ratificación universal para 1995 y su efectiva aplicación

por los Estados, mediante la adopción de todas las medidas legislativas¹⁸⁶, administrativas o de otro tipo necesarias y la asignación del máximo posible de recursos disponibles. Reafirma la obligación de la no-discriminación y que el derecho del interés superior del niño, debe ser consideración primordial de todas las actividades que conciernen a la infancia, teniendo debida cuenta la opinión de los propios interesados.

Debe reforzarse los mecanismos y programas nacionales e internacionales de defensa y protección de los niños, en particular los pobres, desprotegidos, marginados. Subraya a sí mismo que el “pleno y armonioso desarrollo de la personalidad del niño exige que éste crezca en un entorno familiar, que merece, por lo tanto una mayor atención” (artículo 21). La *Conferencia*, reitera el principio de ‘los niños ante todo’ y a este respecto subraya la importancia de que se intensifiquen los esfuerzos nacionales e internacionales, especialmente los del fondo de las Naciones Unidas para la infancia, con objeto de promover el respeto del derecho del niño a la supervivencia, el desarrollo y la participación (artículo 45). Igualmente pide a los Estados que integren la *Convención sobre los Derechos del niño* en sus planes nacionales de acción (artículo 47).

En lo referente a la educación, la *Conferencia mundial de Viena* considera que la educación, la capacitación y la información pública en materia de Derechos Humanos son indispensables para establecer y promover relaciones estables y armoniosas entre las comunidades y para fomentar la comprensión mutua, la tolerancia y la paz (art. 78); ahora pues, para fortalecer el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, debería examinarse otros métodos, como un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el *Pacto*

¹⁸⁶ La temática que va a desarrollar el primer Congreso Mundial de los derechos de la niñez y la adolescencia, celebrado en Isla Margarita, Venezuela, entre los días 23 y 28 de noviembre de 2003, se tituló: “El Derecho de la Niñez y la Adolescencia: Una Disciplina Jurídica Autónoma”, y supuso un primer espacio académico y de intercambio de experiencias sobre la defensa de los derechos de los niños y adolescentes (Villagrasa, 2006, p. 18).

Internacional de derechos económicos, sociales y culturales. “Debe hacerse un esfuerzo concertado para garantizar el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel nacional, regional e internacional” (art. 98).

Ciertamente las dos *Conferencias mundiales de Derechos Humanos, Teherán y Viena*, se han constituido en un llamado a que la comunidad internacional cumpla con su solemne obligación de fomentar y alentar el respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales, pero dentro de un nuevo concepto de constitucionalismo como nos lo presenta Noguera (2014). Se parte por “el reconocimiento expreso del principio de universalidad de todos los derechos. La idea de universalidad de los derechos significa que éstos se adscriben a todos los seres humanos sin ningún tipo de excepción posible” (Noguera, 2014, 147), es decir, se debe tener en cuenta que cada miembro de la sociedad tiene una inviolabilidad fundada en la noción de dignidad humana, que no puede ser anulada, ni siquiera en pro de un supuesto bien común¹⁸⁷. La vulnerabilidad de algunos derechos fundamentales no puede argumentarse por el hecho de que contribuya a un colectivo mayor. Los derechos fundamentales no están sometidos al cálculo de intereses sociales mayores. Por lo tanto, los principios no se pueden interpretar como algo independiente de sus consecuencias. La dignidad humana establece entonces un límite al bien común propuesto por el gobierno. Al diseñar el bien común, objetivo del Estado deben tener en cuenta las restricciones que le presenta la dignidad humana.

Javier Ansuátegui (2005, p. 340), manifiesta que “la presencia de normas de derechos fundamentales en un determinado ordenamiento jurídico despliega una serie de efectos de amplia

¹⁸⁷ Para Joan Fontrodona (*La Vanguardia*, 2015, 11 de agosto, p. 17), El bien común es el conjunto de condiciones de la vida social que facilitan el desarrollo de las personas: medio ambiente, seguridad ciudadana, condiciones de vida digna, pero sobre todo respeto a los derechos humanos. Aspectos que facilitan que las personas puedan desarrollarse por sí mismas y alcanzar todo el potencial de que son capaces. Una moneda de dos caras: Solidaridad y subsidiaridad.

trascendencia en lo que se refiere a la configuración del mismo”; lo que Alexy Robert (1997) ha venido en considerar un efecto irradiación que integra el núcleo de la dimensión moral que asume todo ordenamiento y configura la dimensión sustantiva o material del sistema; ahora dimensión que se materializa y que surte efectos a partir de la posición constitucional de las normas de derecho¹⁸⁸.

Concretamente Noguera plantea la sustitución de textos Constitucionales basados en reglas (jurídicas) por nuevas Constituciones basadas en el simple reconocimiento de principios.

Los principios a diferencia de las reglas, permiten una dogmática constitucional que esté más abierta a la posibilidad de la pluralidad de sujetos colectivos de incidir en su realidad de forma intencional y según su propia cultura.

Implica no reducir estos sujetos colectivos plurales a objetos de una uniforme y mecánica política objetiva, a un guion monista y obligatorio, externo a sus valores y cultura, en el que no pueden improvisar sino simplemente recitar su objeto, y por tanto, un reconocimiento de un área de libertad y autodeterminación interna para ellos, de amplias facultades de autonomía y autotutela. (Noguera, 2014, p. 41).

Tabla 17 Circunstancias y principios de las conferencias de Teherán y Viena.

<i>Conferencia mundial de Teherán y de Viena de Derechos Humanos. 1968 y 1993.</i>	
Circunstancias	Principios
A los 20 años de la proclamación de la <i>Declaración Universal de los Derechos Humanos</i> , para examinar los progresos logrados en la aplicación de ésta y preparar un programa de futuro, se celebró en Teherán la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos. Se exhortó a todos los pueblos y gobiernos a que cumplan con su solemne obligación de fomentar y alentar el respeto a los principios contenidos en la <i>Declaración Universal</i> y redoblar sus esfuerzos para ofrecer a todos los seres humanos el goce de la máxima libertad y dignidad, que les permita alcanzar un estado de bienestar físico, mental, social y espiritual. (Teherán, párr.13 y 5).	Todos los Derechos Humanos, son universales, indivisibles e interdependientes y están interrelacionados entre sí. Principio a la libre determinación, no sólo de los pueblos, sino incluye también el de cada ser humano a su desarrollo personal. Ofrecer a todos los seres humanos el goce de la máxima libertad y dignidad, que les permita alcanzar un estado de bienestar físico, mental, social y espiritual.

¹⁸⁸ Para Colombia la dignidad humana es la razón de ser del Estado colombiano (CN, art. 1).

En el año 1993, se celebró el año internacional de las poblaciones indígenas como reafirmación del compromiso internacional de velar por el disfrute de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El ser humano, es origen, sujeto, beneficiario y partícipe de los derechos humanos.

La denegación del derecho de la libre determinación constituye una violación de los derechos humanos.

La persona humana es el sujeto central del desarrollo; la falta de éste no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos.

Cada miembro de la sociedad tiene una inviolabilidad fundada en la dignidad humana, que no puede ser anulada, ni siquiera en pro de un supuesto bien común.

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de la *Conferencia mundial de Teherán* y de *Viena de Derechos Humanos*. 1968 y 1993.

7. 5. Política de universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad. Declaración de Jomtien 1990. No hay autor de políticas de la educación que a hablar del derecho a la educación no haga referencia a la *Declaración de Jomtien* celebrada en 1990 en Tailandia. Sin embargo, la universalidad a la educación como política estaba ya bien definida en la *Declaración Universal* en el artículo 26 conforme lo hemos ya planteado. La novedad de Jomtien (1990) es plantear la universalidad a la educación y fomentar la equidad como elemento no-discriminatorio. Hay una mirada a la universalidad pero a la vez una especial atención para ciertos grupos en ese momento aún desatendido y de las personas impedidas. Basta leer el artículo 3 de la *Declaración*:

Artículo 3. Universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad

1. La educación básica debe proporcionarse a todos los niños, jóvenes y adultos. Con tal fin habría de aumentar los servicios educativos de calidad y tomar medidas coherentes para reducir las desigualdades.

2. Para que la educación básica resulte equitativa, debe ofrecerse a todos los niños, jóvenes y adultos, la oportunidad de alcanzar y mantener un nivel aceptable de aprendizaje.

3. La prioridad más urgente es garantizar el acceso y mejorar la calidad de la educación para los niños y mujeres y en suprimir cuantos obstáculos se opongan a su participación activa. Deben eliminarse de la educación los estereotipos en torno a los sexos.
4. Hay que empeñarse activamente en modificar las desigualdades en materia de educación y suprimir las discriminaciones en las posibilidades de aprendizaje de los grupos desatendidos (...).
5. Las necesidades básicas de aprendizaje de las personas impedidas precisan especial atención.

Cuando hace referencia a mantener un nivel aceptable de aprendizaje y responder a las necesidades básicas de éste, lo explícita para los grupos desatendidos y las personas impedidas¹⁸⁹ por su situación específica y por el derecho de ellos también a la educación, pero es claro que hay que aumentar los servicios educativos de calidad, conforme se plantea en la interpretación de los tratados internacionales.

Cobertura y calidad como dos indicadores indivisibles, interdependientes e interrelacionados, por el principio de progresividad de los derechos, planteado en la *Declaración Americana de derechos y deberes del hombre*, conforme lo presentamos; la aplicación de políticas públicas en el derecho a la educación de los grupos aún no atendidos, no puede implicar en ningún momento, ni circunstancia, disminuir oportunidades de educación de calidad de quienes ya la reciben, o tratar de responder con los mínimos, sino precisamente en aumentar los servicios de calidad y tomar medidas coherentes –a los derechos de todos y cada uno– para reducir las desigualdades; una política de igualación es discriminatoria, una política de oportunidades reduce desigualdades.

¹⁸⁹ Si la *Declaración de Jomtien* (1990), plantea los mínimos, para la inclusión de estos grupos; la *Convención* de 1989, planteó los máximos para el desarrollo de la personalidad del niño, así se enuncia en el artículo 29.1 de la *Convención de los Derechos del niño* y es explicitado por el Comité de los Derechos del niño en la *Observación 5°*, donde el término desarrollo como un concepto “holístico”, que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño (Párr. 12).

Otra novedad de política de educación de la *Declaración de Jomtien* (1990), es la atención en el aprendizaje.

Concentrar la atención en el aprendizaje. Que el incremento de las posibilidades de educación se traduzca en un desarrollo genuino del individuo o la sociedad depende definitivamente de que los individuos aprendan verdaderamente como resultado de esas posibilidades, este es, de que verdaderamente adquieran conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores. En consecuencia, la educación básica debe centrarse en las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje, en vez de prestar exclusivamente atención al hecho de matricularse, de participar en forma continuada en los programas de instrucción y de obtener el certificado final. De ahí que sea necesario determinar niveles aceptables de adquisición de conocimientos mediante el aprendizaje en los planes de educación y aplicar sistemas mejorados de evaluación de los resultados. (Jomtien, art. 4)

Como se puede deducir del artículo anterior, una política pública de educación debe concentrar la atención en el aprendizaje, y, si miramos los diversos actores: familia, sociedad y Estado, hay una amplia corresponsabilidad en cada uno de ellos. Es necesario concebir el aprendizaje desde una perspectiva amplia y global y detectar las diversas formas que tienen los alumnos para aproximarse a los conocimientos útiles, aptitudes y valores. Aquí hay una responsabilidad principal de la familia, de los docentes, en la claridad y sencillez de los planes de la educación que presenta el Estado y en los sistemas mejorados de evaluación de los resultados, en cada alumno, en cada escuela, en cada sistema. Es importante el aporte que hace Marchesi (2011, p. 253), cuando dice: “Ni el aula puede ser el único lugar al que se atribuye la posibilidad de generar los aprendizajes más significativos de los alumnos ni la relación profesor alumno ha de concentrarse fundamentalmente entre sus paredes”. Y continúa manifestando: “La constatación de que vivimos en una sociedad del aprendizaje y de que estamos inmersos en una cultura de la información no

puede ser algo aceptado por todos en el plano teórico pero que no penetra en la organización de la enseñanza”.

La política de concentrar la atención en el aprendizaje, va acompañada de ampliar los medios y el alcance de la educación básica, *Jomtien* (1990), aclara que la diversidad, la complejidad y el carácter cambiante de las necesidades básicas de aprendizaje del niño, jóvenes y adultos, exigen ampliar y redefinir constantemente el alcance de la educación básica. Enumera una serie de elementos que deben constituir un sistema integrado y complementario, de modo que se “refuercen mutuamente y respondan a pautas comparables de adquisición de conocimientos, y contribuir a crear y a desarrollar las posibilidades de aprendizaje permanente” (Jomtien, art. 5).

Entre los elementos que enumera están: El aprendizaje comienza con el nacimiento; el principal sistema para impartir la educación básica fuera de la familia es la escuela primaria; las necesidades básicas de aprendizaje de jóvenes son diversas y pueden satisfacer mediante sistemas variados; todos los instrumentos útiles y los canales de información, comunicación y acción social pueden emplearse para contribuir a transmitir conocimientos esenciales e informar y educar a los individuos acerca de las cuestiones sociales. Todos estos elementos presentados por la *Declaración de Jomtien*, pide una sociedad más comprometida con la educación. La educación no puede reducirse ni a la escolarización ni a las edades infantiles y juveniles de la vida. Las políticas públicas deben trascender, incluso dice Marchesi:

Pocos ponen en duda lo que viven los niños en su familia y en las calles de la ciudad, o lo que ven en los medios de comunicación, en los informativos o en su entorno más próximo tiene una influencia decisiva en su formación. Sin embargo, [en las políticas públicas] las decisiones que se adoptan para el diseño de las ciudades y de los espacios públicos, para la organización de las actividades culturales y de los tiempos y contenidos

audiovisuales, para la distribución de los recursos públicos apenas tienen en cuenta su importancia para la educación de todos los ciudadanos. (2011, p. 236)

Una afirmación en la que fácilmente se puede estar de acuerdo en términos generales es que la ampliación de la oferta educativa es tarea principalmente de los poderes públicos, de las administraciones educativas, aún de las familias y de la sociedad en su conjunto, pero “tiene muchas dificultades de hacerse operativa y de orientar la acción social” (Marchesi, 2011, p. 263); sin embargo la *Declaración de Jomtien* (1990), hace ese llamado de fortalecer la concertación de acciones:

Las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de la educación, tienen la obligación prioritaria de proporcionar educación básica a todos, pero no puede esperarse de ellas que suministren la totalidad de los elementos humanos, financieros y organizacionales necesarios para esa tarea. Será necesaria la concertación de acciones entre todos los subsectores y todas las formas de educación (...), la cooperación entre organizaciones gubernamentales, el sector privado, las comunidades locales, los grupos religiosos y la familia (...). La concertación genuina de acciones contribuye al planteamiento, la realización, la administración y la evaluación de los planes de educación básica. La acción concertada está en la base de lo que llamamos: visión ampliada y un compromiso renovado. (Jomtien, art. 7)

Esa visión ampliada y ese compromiso renovado sólo es posible mediante la concertación y ésta sin perder de vista que el fin último de la educación es el desarrollo integral del niño, su crecimiento armónico, como sujeto de derechos, sin discriminación alguna. En la *Declaración de Jomtien* se reafirma el derecho de todos a la educación como fundamento de la determinación individual y colectiva de conseguir la educación para todos. Cada persona deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas, para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje en un sistema integrado y complementario.

Podemos afirmar que la escolarización no es oficial, ni privada, es concertada, responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado; ahora, el “atribuir a la educación escolar el carácter de servicio público comporta riesgos y peligros que conviene evitar” (Riu, Martínez, Tornos, 2005, pp. 47-65). Es un servicio esencial y de enorme importancia para dejarle la responsabilidad sólo a los políticos. El poder público tiene que intervenir en la regulación del servicio de la educación, pero debe hacerlo no sólo respetando el derecho a la educación en libertad, sino también fomentando al máximo la iniciativa y participación de la sociedad civil. Es la acción concertada, base de la visión ampliada y compromiso renovado de la *Declaración de Jomtien*.

La *Declaración* llevó en un marco de acción, a que los compromisos y obligaciones de los Estados se concretaran a un plazo a varios años para revisar los resultados. Manifiesta en el artículo 18 que:

Un marco de acción, multisectorial implica ajustes de las políticas sectoriales para favorecer la interacción y la cooperación mutuamente provechosa entre los sectores de acuerdo con los objetivos del desarrollo global del país. Las acciones encaminadas a satisfacer las necesidades básicas de educación deberían formar parte integrante de las estrategias de desarrollo nacional y subnacional de un país, que a su vez, deberían reflejar la prioridad dada al desarrollo humano. Pueden necesitarse medidas legislativas y de otro tipo para promover y facilitar la cooperación entre los diversos sectores involucrados. La defensa y la información pública respecto de la educación básica son importantes para crear un contexto político favorable en los planes nacionales y local”.

Esa visión ampliada y ese compromiso renovado, exige de las políticas públicas de un país, interacción, orientación en fines, acciones y prioridad dada al desarrollo humano.

En el marco de acción de la *Declaración de Jomtien*, presenta cuatro medidas concretas que merecen atención especial, conforme se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 18 *Medidas de atención especial en Jomtien.*

Compromiso amplio y público.	
	“La iniciativa de actividades a nivel nacional y subnacional para renovar el compromiso ampliado y público con el objetivo de la educación para todos”.
1.1	La reducción de la ineficacia del sector público. “La reducción de la ineficacia del sector público y de las prácticas abusivas en el sector privado”.
1.2	Mejor capacitación. “La mejor capacitación de los administradores públicos y el establecimiento de incentivos para retener a hombres y mujeres calificados en el servicio público”.
1.3	Medidas de participación. “La adopción de medidas para fomentar la participación en la concepción de los programas de educación básica.

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de la *Conferencia Mundial de Jomtien.*

Después de presentar en el artículo 19, las medidas que merecen atención especial, presenta varias afirmaciones que es necesario tener presente:

1. las condiciones previas de calidad, equidad y eficacia de la educación se establecen en los años de la primera infancia, prestando atención al cuidado y desarrollo de la niñez, esencial para alcanzar los objetivos de la educación básica (art. 20).
2. Ampliar el acceso de calidad satisfactoria es un medio eficaz para fomentar la equidad (art. 22).
3. Implantar una educación básica eficaz no significa ofrecer educación al costo más bajo (art. 23).

Plantea líneas de acción a los Estados para sus políticas públicas. Pero previene a los Estados porque “implantar una educación básica eficaz no significa ofrecer educación al costo más bajo, sino más bien utilizar más eficazmente todos los recursos (humanos, organizativos y financieros) para conseguir el deseado nivel de acceso a la educación y el necesario mejoramiento escolar”. La observación anterior la justifica al manifestar que “las anteriores consideraciones acerca de la

idoneidad, la calidad y la equidad, no son incompatibles con la eficacia, pero representan las condiciones concretas en que ésta debe conseguirse” (Jomtien, art. 23).

Como vemos una política pública de educación que persiga los fines de la educación centrada en el niño como sujeto y en el principio rector del interés superior del niño, exige no sólo una gobernanza por información (Goldmann, 2008)¹⁹⁰, sino también, gobernanza inteligente e inteligencia holística. Jomtien continúa afirmando en el artículo 23 que: “Respecto de algunos programas, la eficacia requerirá aumentar los recursos. Sin embargo, si los recursos existentes pueden ser utilizados por un número mayor de individuos o si los mismos objetivos de aprendizajes pueden alcanzarse a un costo más bajo por alumno, se podrá aumentar la capacidad de educación básica, para alcanzar las metas de acceso y del rendimiento de los grupos actualmente desatendidos”.

Estos considerandos, no pueden leerse sin tener en cuenta las obligaciones pactadas en las *Declaraciones universales, Convenciones, Convenios* de obligatoriedad para los Estados. El principio regulador de la *Declaración Universal*, de la *Declaración de los Derechos del niño*, es el interés superior del niño. Una no aplicación de estos principios sin reflexión y orientación puede llevar a aquello que nos advierte De-Puellez (2004, p. 82) sobre los efectos perversos de las políticas educativas: “Las políticas educativas pueden producir lo que los politólogos llaman

¹⁹⁰ Meix (2014, p. 30) al plantear la necesidad de una gobernanza por información, dice que es “propugnar a través de estudios públicos que las autoridades competentes orienten su actuación a unos determinados objetivos que la opinión pública considera valiosos, como lo es el caso de los derechos humanos”. Incluso afirma que: “la actuación de administraciones estatales probablemente se comprenda mejor a la luz de los trabajos que llevan a cabo diversas entidades y organizaciones en ámbitos superiores al Estado, que fomentan determinadas prácticas gubernativas y pueden ofrecer asesoramiento técnico a las administraciones técnicas que de ellos realizan los órganos creados por los propios tratados, pues todo ese cuerpo jurídico constituye un límite infranqueable para la actividad de los poderes públicos”.

efectos perversos de la política, es decir, efectos no queridos, no buscados, pero que surgen indirectamente de la propia política”.

La *Declaración de Jomtien* en el artículo 32 afirma que: “Los recursos que aporta la familia, especialmente el tiempo y en apoyo recíproco, son vitales para el éxito de las actividades de educación básica”, es esa invitación a la participación activa no sólo en las actividades sino en la misma dirección y organización, de acuerdo con los organismos participativos que plantean los sistemas educativos nacionales y locales. Además en el espíritu de Jomtien de equidad a grupos desfavorecidos, hoy pueden ofrecerse a las familias incentivos y ayudas que les asegure que sus recursos se utilizan de modo que todos sus miembros sean capaces de beneficiarse lo más plena y equitativamente posible de las posibilidades de educación básica de calidad.

En esa visión ampliada y compromiso renovado de la *Declaración de Jomtien*, se invita a las asociaciones, las instituciones religiosas y otras organizaciones no gubernamentales que desempeñan también un papel importante apoyando y dispensando la educación básica, a colocar su experiencia, competencia, energía y relaciones directas, porque con los distintos sectores que representan, son posibilidades valiosas para determinar y satisfacer las necesidades básicas del aprendizaje. Insiste en que su activa participación en la concertación de acciones para la educación básica debe fomentarse mediante políticas y mecanismos que fortalezcan sus capacidades y reconozcan su autonomía (art. 35).

Ahora bien, esa visión ampliada y compromiso renovado es también en el tiempo. Es necesario prestar un apoyo sostenido y a largo plazo. Este es un aspecto fundamental para toda política de educación. El desarrollo armónico integral de la persona especialmente en sus primeros años lo exigen:

La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizajes de todos, en los países es evidentemente una empresa a largo plazo. Este marco de acción, brinda directrices para preparar planes de acción nacionales y subnacionales de cara al desarrollo de la educación básica, mediante un compromiso duradero de los gobiernos y de sus colaboradores nacionales para trabajar juntos hacia la consecución de las metas que ellos mismos se han fijado (art. 44).

Es llamado de la *Declaración de Jomtien* de un compromiso duradero y de largo plazo que debe de caracterizar toda política educativa verdaderamente comprometida con el fin de la educación como es el desarrollo integral del niño, del joven, del adulto; su proyecto de vida que se proyecta en una educación pertinente.

Tabla 19 Circunstancias y principios del Foro Mundial de Jomtien.

<i>Foro Mundial de Jomtien 1990.</i>	
Circunstancias	Principios
Educación para todos. Universalizar la educación y fomentar la equidad. Año internacional de la Alfabetización.	Aumentar los servicios educativos de calidad y tomar medidas coherentes para reducir las desigualdades.
Revisión de los avances hacia las metas del Decenio Mundial de la ONU para los impedidos (1983-1992); del Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural (1988-1997); del Cuarto Decenio Mundial de la ONU para el Desarrollo (1990-1999), de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y de la Convención sobre Derechos del niño.	<p>Modificar las desigualdades en materia de educación y suprimir las discriminaciones en las posibilidades de aprendizaje de los grupos desatendidos.</p> <p>Cobertura-Calidad, como dos indicadores indivisibles, interdependientes e interrelacionados.</p> <p>Una política de igualdad es discriminatoria, una política de oportunidades, reduce desigualdades.</p>
La novedad de Jomtien, es plantear la Universalidad a la educación y fomentar la equidad como elemento no-discriminatorio.	<p>Concentrar la atención en el aprendizaje en un desarrollo genuino del individuo.</p> <p>Fortalecer la concentración de acciones, que exige visión ampliada y compromiso renovado, que sólo es posible mediante la concertación y ésta sin perder de vista que el fin último de la educación es el desarrollo integral del niño, su crecimiento armónico, como sujeto de derechos, sin discriminación alguna.</p>
Hay una mirada a la universalidad pero a la vez una especial atención para ciertos grupos en ese momento aún desatendido y de las personas impedidas.	La educación básica de calidad satisfactoria, es un medio eficaz para fomentar la equidad.

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido del *Foro Mundial de Jomtien*.

7.6. Política a una Educación inclusiva de Calidad. Foro Mundial de Dakar (2000). El Foro Mundial de Dakar se organizó alrededor de seis temas: Revisar los avances realizados desde Jomtien, mejorar la calidad y la equidad de la educación para todos; utilizar eficazmente los recursos educativos; velar por la cooperación con la sociedad civil para alcanzar los objetivos; promover la educación para la democracia y el civismo; el uso de la tecnología y de la información.

Igualmente los temas se orientaron hacia seis grandes objetivos: Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables; velar porque antes del 2015 todos los niños tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita, obligatoria, de calidad y la terminen; velar porque las necesidades de aprendizaje de todos se satisfagan; aumentar aquí al 2015, el número de adultos alfabetizados; suprimir disparidades de género; mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables.

La reflexión parte de un hecho: La escuela no existe en el vacío. Precisamente la escuela es una institución y por tanto influye poderosamente en su configuración los contextos económicos, sociales y políticos donde funcionan; pero la influencia es recíproca. Las escuelas también pueden tener importantes repercusiones a los que sirven. Los participantes en el foro examinaron esta relación semiótica entre las instituciones educativas y la sociedad civil, haciendo hincapié en que una mejor cooperación, puede hacer progresar la causa de una educación para todos.

La extrema pobreza y la exclusión constituyen importantes obstáculos a la educación, genera a la vez una mayor marginación de las personas y los grupos más pobres. Para llegar la educación básica a esos grupos de población es importante encontrar el modo de quebrar este círculo vicioso mediante actividades específicas, apropiadas e innovadoras.

Los participantes abogaron por una redefinición de los papeles que desempeñan las diversas partes en el proceso educativo como son la familia, la sociedad y el mismo Estado; como no se puede dejar que este proceso dependa de las fluctuaciones de la voluntad de los distintos actores, el Estado tiene la importante responsabilidad de organizar la educación para todos, pero velar por que las comunidades locales más vulnerables reciban una educación de calidad. Por consiguiente las relaciones de colaboración entre el Estado, las comunidades, los grupos organizados, las organizaciones no gubernamentales y los donantes, parten a ser claves de desarrollo de la educación sobre todo en regiones afectadas por la pobreza; es decir concebir la educación en contextos específicos.

Un primer elemento para incluir a los excluidos¹⁹¹, debe ser encontrar el modo de conferir visibilidad de los niños excluidos¹⁹². Los niños tienen necesidades propias, es por eso que los encargados de la formulación de políticas públicas deben de modificar la manera en que se percibe la educación –tradicional–, a fin de reconocer la diversidad, la valía de las estructuras no formales y las diversas alternativas educativas. Parte de la solución del problema de los niños excluidos requerirá cambios de actitudes y visión ampliada y renovada tanto dentro de los sistemas escolares, como en la comunidad más amplia. Los actores del sistema deben desear integrar a todos los niños

¹⁹¹ Según Dakar, no sólo es incluir a los excluidos, sino favorecer la permanencia de los niños en un sistema educativo de calidad; existe un gran número de niños que abandonan la escuela por diversas razones, entre ellas, la percepción por parte de los padres de familia de que la escuela no responde eficazmente a las necesidades del niño, ni funciona al servicio de sus intereses: “Una Educación integradora, no es preparar a los niños a las escuelas existentes, sino las escuelas para que sean acogedoras de los niños” (Informe final, parte II).

¹⁹² Rodríguez, I., (2007), en su libro: *Una sociología de la infancia*, desarrolla el tema de la indivisibilidad social de los menores, la presenta en seis etapas, desde la antigüedad con la etapa del infanticidio, hasta mediados del siglo XX, etapa de socialización, dónde aparece la idea de guiar al niño a través del camino recto, su socialización; pero afirma que reivindicar al niño como agente social, implica algo más que un giro epistemológico. Supone hacer renacer a la sociología la curiosidad por la naturaleza social del desarrollo.

en el sistema; pero con calidad y equidad, “la cantidad no debe ser un objetivo separado de equidad y de la calidad” (Informe final, parte II).

Si el objetivo es velar porque antes del 2015 todos los niños tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita, obligatoria, de calidad y la terminen; es un deber inmediato, que no quita a los Estados la obligatoriedad según los tratados internacionales de la obligatoriedad de toda la educación fundamental, por su “implantación progresiva de la enseñanza gratuita” (CDESC, Observación General 13, inc.13). De ahí que numerosos elementos de la evaluación de la *Declaración de Jomtien*, indican que la educación secundaria es el “eslabón que falta”¹⁹³ en los objetivos de la educación para todos. Con frecuencia el mandato de *Jomtien* se ha interpretado en el sentido limitado de lograr la educación primaria universal. Pero es un mínimo¹⁹⁴.

Según la *Declaración de Dakar*, los jóvenes necesitan y desean una educación sólida, no solamente asientos en la escuela, cuyos programas de estudios y métodos didácticos son obsoletos. Dicha educación debe hacer hincapié en enfoques interdisciplinarios para resolver problemas reales y en vínculos más creativos entre las escuelas, las comunidades y las empresas. Se plantea también, escuelas atractivas para los niños y jóvenes, donde se dé importancia a tres ámbitos a creación de entornos de aprendizaje agradables: locales e infraestructura; las políticas y los servicios; programa de estudios y enseñanza.

¹⁹³ El borrador-proyecto de la *Observación general 20°* del Comité del niño de abril de 2016, sobre la aplicación de los derechos de los niños durante la adolescencia, es ya un intento de suplir éste vacío, le dedica al campo educativo los artículos 73 a 79.

¹⁹⁴ En la reflexión del artículo 29 de la *Convención de 1989*, hicimos referencia a los máximos como compromiso de los Estados referente a los derechos de los niños, citando al Comité de los Derechos del niño, Observación 5°, que presenta el término desarrollo como un concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño (párr. 12).

En la *Declaración de Dakar* se es consciente que la mundialización económica ha tenido repercusiones en los países tanto desarrollados como en desarrollo, generando tendencias como el predominio del poder de las empresas respecto del poder político, el debilitamiento de los Estados y las fronteras nacionales y una agravación de las disparidades entre los ricos y los pobres. No se puede esperar que las economías de mercado, aún en sus formas más dinámicas se ocupen de cuestiones de justicia social. Es preciso complementarlas con políticas sociales coherentes y realistas. La educación debe cumplir una función esencial en la elaboración de esas políticas; se precisa una conducción de política ilustrada para asegurar que todos los niños reciban una educación de calidad, no sólo porque es su derecho, sino porque son los ciudadanos informados los que mejor pueden resolver los apremiantes problemas sociales como la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la enfermedad.

La Señora Carol Bellamy directora ejecutiva de UNICEF, en el discurso de sesión plenaria manifestó: “La educación es un derecho de todos los niños y obligación de todos los gobiernos. La educación es esencial para el cumplimiento de otros derechos humanos. Es la médula del desarrollo –personal y colectivo– y es la condición previa para la igualdad, la dignidad y una paz verdadera”.

Sobre los resultados obtenidos desde *Jomtien*, según Gentile (2012, p. 38), aunque las tasas brutas y netas de escolaridad en todos los niveles han crecido de forma sostenible en los últimos sesenta años e incluso han superado en algunas naciones los mismos ritmos de su crecimiento demográfico, sin embargo, afirma de una universalización sin derechos. Entiende por esta universalización sin derechos, “el proceso de acceso a la escuela producido en un contexto de desmejoramiento de las condiciones necesarias”, según Gentile –el análisis hace referencia a América Latina–, la exclusión del derecho a la educación no sólo está en no mantenerlos en el

sistema educativo, sino que “exclusión forma parte de un conjunto de relaciones y circunstancias que los alejan del derecho a una educación de calidad, se les coloca en una única alternativa por circunstancias políticas¹⁹⁵, económicas, geográficas, sociales y culturales”. Inclusión en cambio, “hace referencia a un proceso democrático integral que involucra la superación de esas circunstancias que producen históricamente exclusión. Afirmar en América Latina que el proceso de universalización de la escuela no cumple con los requisitos de la *Declaración Universal* de los derechos, es un asunto más grave que anunciar una inconsistencia jurídica”.

Tabla 20 *Circunstancias y principios del Foro Mundial de Dakar.*

<i>Foro Mundial de Dakar: Política a una Educación inclusiva de Calidad 2000.</i>	
Circunstancias	Principios
<p>Para inicio de siglo, año 2.000. El <i>Foro Mundial de Dakar</i> se organizó alrededor de seis temas: Revisar los avances realizados desde <i>Jomtien</i>; mejorar la calidad y la equidad de la educación para todos; utilizar eficazmente los recursos educativos; velar por la cooperación con la sociedad civil para alcanzar los objetivos; promover la educación para la democracia y el civismo; el uso de la tecnología y de la información.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Principio de potenciación de todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables. -Principio de relación semiótica entre las instituciones educativas y la sociedad civil. -Principio de desmarginalización. -Principio de contextualización: es decir concebir la educación en contextos específicos. -Principio de inclusión y visibilidad de los niños, donde “la cantidad no debe ser un objetivo separado de equidad y de la calidad”. Con visión ampliada y renovada (Informe final, parte II). -Principio de una educación sólida, no solamente asientos en la escuela cuyos programas de estudios y métodos didácticos son obsoletos. -Escuelas atractivas y creativas. Donde se dé importancia a tres ámbitos: a creación de entornos de aprendizaje agradables: locales e infraestructura; las políticas y los servicios; programa de estudios y enseñanza.

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido del *Foro mundial de Dakar: Política a una Educación inclusiva de Calidad. 2000.*

¹⁹⁵ La *Conferencia de Dakar*, afirma que demasiadas personas están aún excluidas debido a la pobreza por políticas inadecuadas –a veces por intereses ideológicos– y la corrupción. Nos preguntamos: ¿cómo progresar, cómo hacer para colocar a los niños en el centro del proceso educativo? Sólo siendo los niños sujetos y no mero objetos de política.

7.7. Política a una Educación para la paz. Foro mundial en Santiago de Compostela (2110).

Los días 9 y 10 de diciembre en Santiago de Compostela se celebró el Foro 2010 o Foro Social sobre la Educación por la Paz. Ya desde el preámbulo¹⁹⁶ nos presenta elementos fundamentales sobre el Derecho Humano a la Paz. Considera que la paz es un valor universal, la razón de ser de la Organización de las Naciones Unidas, así como precondition y consecuencia del disfrute de los derechos humanos por todos (Preámbulo 1); igualmente considera que la aplicación adecuada, uniforme y no selectiva del derecho internacional es indispensable para la consecución de la paz. Aquí me remonto al espíritu de la sencilla *Declaración de Ginebra*, en un no entrar en un lenguaje discursivo sobre el origen del niño –del hombre–, sino en un lenguaje de respeto de la dignidad de la persona que nos lleve a la consecución de vivir en paz. Una realidad a la que podemos adherirnos creyentes y no creyentes (siglo XIX); liberales y socialistas (siglo XX); un mundo pluralista (siglo XXI); “la dignidad de la persona humana es el tesoro más importante que tenemos, lo que nos iguala y al mismo tiempo lo que nos hace únicos” (Gay, 2015, p. 53).

La *Declaración de Santiago* invita a reconocer la concepción positiva de la paz “que va más allá de la estricta ausencia de conflicto armado y que se vincula a la eliminación de todo tipo de violencia, ya sea directa, política, estructural, económica o cultural en los ámbitos políticos y privados” (preámbulo 3); este reconocimiento como afirma en el preámbulo, exige el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos –de cada persona, siendo el derecho a la paz personal y colectivo– como condición para “satisfacer las necesidades de los seres humanos, así como el respeto efectivo de todos los derechos humanos y de la dignidad inherente de todos los miembros

¹⁹⁶ La *Declaración* se organiza en tres secciones, después de enunciar en el preámbulo 29 considerandos de vital importancia y recogiendo ‘el derecho a la paz’ como un elemento histórico del derecho internacional; desarrolla la parte I en dos secciones: una Sección A, titulada: Derechos, con 12 artículos; Sección B, comprende el artículo 13: Obligaciones para la realización del derecho humano a la paz; Parte II, titulada: Aplicación de la Declaración, con dos artículos sobre el establecimiento y funciones del Grupo de Trabajo sobre el Derecho Humano a la Paz y unas disposiciones finales.

de la familia humana” (preámbulo 3). El Derecho a la paz, participa de la indivisibilidad, interrelación e interdependencia de los Derechos Humanos, pero a la vez la *Declaración* continúa afirmando: “la paz es inseparable de la diversidad de la vida y las culturas, siendo la identidad la base de la vida; y afirmando, por tanto que el derecho la vida es el más importante de todos los derechos, del cual derivan otros derechos y libertades, especialmente el derecho de toda persona a vivir en paz” (preámbulo 4), pero “la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social” (preámbulo 6).

En relación con lo expuesto anteriormente en la *Declaración de Dakar*, sobre exclusión e inclusión, la *Declaración de Santiago* es consciente de la vulnerabilidad y dependencia de todo ser humano, y de que determinadas circunstancias convierten en especialmente vulnerables a algunos grupos y personas¹⁹⁷, por eso manifiesta que es “exigencia prioritaria, que se hagan plenamente efectivos los derechos y libertades proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos” (Preámbulo 7).

La *Declaración* afirma que “la educación es indispensable para establecer una cultura universal de paz”, esta afirmación es conforme al preámbulo de la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que dice: “Puesto que las guerras nacen de la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”; de ahí la importancia imprescindible de una educación de las nuevas generaciones a favor de la paz (Preámbulo 8); promoviendo una cultura de paz (preámbulo 21); donde la paz debe de estar basada en la justicia (preámbulo 22); conscientes de que “la impunidad es incompatible con la paz y la justicia” (preámbulo 23), donde todas las personas debemos “unir

¹⁹⁷ El Comité de los Derechos del niño, en la Observación general N°1, del año 2001, en el párrafo 5, describe: “Es el estado de desarrollo de los niños que los hace particularmente vulnerables de violaciones de los derechos humanos”.

nuestros esfuerzos a favor de la realización efectiva de la paz” (preámbulo 26); el derecho humano a la paz “no será efectivo sin la realización de la igualdad de derechos y el respeto de las diferencias en el género; sin el respeto de los diferentes valores culturales y creencias religiosas que sean compatibles con los derechos humanos universalmente reconocidos” (Preámbulo 28); “es urgente y necesario el reconocimiento de la paz como derecho humano y que todos los Estados aseguren su disfrute por todas las personas, sin ninguna discriminación” (preámbulo 29); “las personas, los grupos, los pueblos y toda la humanidad tienen el derecho inalienable a una paz justa, sostenible y duradera” (artículo 1).

En el artículo 1, después de afirma quienes son los titulares y deudores de este derecho humano de la paz; la *Declaración* expone la relación más directa del derecho humano de la paz con otros derechos (artículos 2 al 14), tales como: derecho a la educación en y para la paz y los demás derechos humanos; derecho a la seguridad humana y a vivir en un entorno seguro y sano; derecho al desarrollo y a un medioambiente sostenible; libertades de pensamiento, opinión, expresión, conciencia y religión; derecho a la participación; derecho a la protección de grupos en situación de vulnerabilidad.

El artículo 2 se titula: Derecho a la educación en y para la paz y los demás derechos humanos. Ya ha afirmado en el preámbulo que:

Teniendo en cuenta los principios y normas consagrados en el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional del trabajo, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional penal y el derecho internacional de los refugiados; y que, conforme a estos principios y normas, los derechos humanos son inalienables, universales, indivisibles e interdependientes, y reafirman la dignidad y el valor de la persona humana, especialmente los niños y jóvenes, así como la igualdad de derechos de mujeres y hombres. (Preámbulo, 10)

Una vez que ha afirmado quienes son los titulares y la interrelación de los demás derechos, enuncia que: “La educación y socialización por la paz es la condición *sine qua non* para desaprender la guerra y construir identidades desligadas de la violencia” (art. 2.1). Aquí el aporte de Edgar Morín (1999, pp. 59-65), invitando a una ética del género humano es fundamental, manifiesta:

La educación debe conducir a una ‘*antropo-ética*’ considerando el carácter ternario, cual es el de ser a la vez: individuo–sociedad–especie. En éste sentido, la ética individuo/especie, necesita un control –y formación– mutua de la sociedad por el individuo y del individuo por la sociedad, es decir la democracia; participativa–activa; la ética individuo–especie, convoca la ciudadanía terrestre en el siglo XXI. (Morín, 1999, p. 8).

La Declaración en el artículo 2, nos presenta lo referente a la educación:

Derecho a la educación en y por la paz y los demás derechos humanos:

- 1.- La educación y la socialización por la paz es condición *sine qua non* para desaprender la guerra y construir identidades desligadas de la violencia.
- 2.- Toda persona tiene derecho a recibir, en condiciones de igualdad de trato, una educación en y para la paz y los demás derechos. Esta educación debe ser el fundamento de todo sistema educativo; generar procesos sociales basados en la confianza, la solidaridad y el respeto mutuo; incorporar una perspectiva de género; facilitar la resolución no violenta de los conflictos; y ayudar a pensar las relaciones en el marco de una cultura de la paz.
- 3.- Toda persona tiene derecho a solicitar y adquirir competencias útiles con el fin de participar en la transformación o prevención y resolución creativa y no violenta de los conflictos a lo largo de la vida. Estas competencias deberán ser adquiridas a través de la educación formal y no formal. (Dakar, art. 2)

Una característica de resaltar que trae la *Declaración*, es recoger tres aspectos importantes para una educación para un futuro sostenible en paz y por la paz: los conceptos de desaprender; ayudar a pensar las relaciones, y adquirir competencias; estos con el fin de participar en la transformación o prevención y resolución creativa y no violenta de los conflictos a lo largo de la vida. Estaríamos ante los siete saberes de Edgar Morín (1999): un nuevo conocimiento; los principios de un conocimiento pertinente; enseñar la condición humana; enseñar la identidad terrenal; enfrentar la incertidumbre; enseñar la comprensión y la ética de la condición humana.

Un mundo pluralista (siglo XXI), exige un superar y actuar y reconocernos en nuestra condición humana:

La educación del futuro deberá ser una enseñanza primera y universal centrada en la condición humana”. Estamos en la era planetaria, una aventura común se apodera de los humanos donde quiera que estén; estos deben de reconocerse en su humanidad común, y al mismo tiempo reconocer la diversidad cultural inherente a todo cuanto es humano. (Morín, 1999, p. 22)

Nos cuestiona preguntando: ¿Quiénes somos?, pero este interrogante es inseparable de un ¿dónde estamos?, ¿de dónde venimos?, y ¿a dónde vamos?

Si para la Declaración, “toda persona tiene derecho a la seguridad humana, lo que incluye la libertad al miedo y frente a la necesidad; ambos elementos de la paz positiva” (artículo 3.1); igualmente “todos los pueblos y los seres humanos tienen derecho a vivir en un entorno privado y público que sea seguro y sano” (art. 3, inc. 2), así como: “la libertad frente a la necesidad implica el disfrute del derecho al desarrollo sostenible y de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho a la alimentación, al agua potable y saneamiento de salud, abrigo, vivienda y educación; igualmente el derecho al trabajo y a disfrutar de condiciones laborales dignas” (art. 3.4).

Esta relación de la libertad frente a la necesidad tiene cierta coincidencia con los cinco principios de la *Declaración de Ginebra*; donde presenta una relación directa del desarrollo del niño y la educación, principios elaborados por Englantyne Jebb en 1923 y proclamados como los Derechos del niño por la Sociedad de Naciones, sostenidos por la UIPE, durante el desarrollo de la Declaración de los derechos de los niños de 1959; “El niño que tiene hambre ha de ser alimentado, el niño enfermo ha de ser curado, el niño ha de ser el primero, que reciba auxilio en momento de desastre, el niño colocado en condiciones para ganarse la vida, ha de ser protegido contra cualquier explotación, el niño ha de ser educado en el sentimiento donde colocará sus mejores cualidades al servicio de los hermanos, el niño ha de poder desarrollarse de una manera normal, material y espiritualmente”.

Pero las cegueras paradigmáticas lo han impedido, por eso reafirma Edgar Morín: “Sólo un paradigma complejo de implicación/distinción/conjunción, permitiría el principio de incertidumbre –que no está inscrito en la cultura científica– (1999, p. 9). Necesitamos, nos dice Morín “civilizar nuestras teorías, o sea una nueva generación de teorías abiertas, racionales, críticas, reflexivas, autocríticas, aptas para reformarnos” (1999, p. 13); más aún, “se podría esperar una política al servicio del ser humano, inseparable de una política de civilización que abriría la vía para civilizar la tierra como casa y jardín de la humanidad” (1999, p. 39).

Sintetiza así nuestra historia:

Cuántos sufrimientos y desorientaciones se han causado por los errores y las ilusiones a lo largo de la historia humana, y de manera aterradora en el siglo XX, igualmente el problema cognitivo tiene importancia antropológica, política, social, histórica. Si pudiera haber un progreso básico en el siglo XXI, sería que ni los hombres, ni las mujeres [ni hacer de los niños], siguieran siendo juguetes inconscientes de sus ideas y de sus propias

mentiras. Es un deber importante de la educación armar a cada uno en el combate vital de la lucidez.” (p. 13)

Por eso el paradigma para el derecho a la educación es el paradigma complejo de la dignidad, de los derechos humanos, el principio ético se desprende de éste; tratar y ser tratados como somos, seres humanos, con dignidad, sujetos de derechos y libertades, incluido, el derecho que tiene toda persona y todo pueblo a que se eliminen los obstáculos que impiden la realización del derecho al desarrollo, tales como el mantenimiento de un orden económico internacional injusto, porque generan pobreza y exclusión social (art. 4.1); igualmente el respeto a la libertad frente al miedo y frente a la necesidad –elementos de la paz positiva– es decir a la incertidumbre. La realización del derecho humano a la paz y la erradicación estructural requieren que toda persona y todo pueblo tengan el derecho inalienable a participar en un desarrollo económico, social, cultural –educativo– y político en el que puedan realizarse plenamente (art. 4, inc. .2), es decir, como personas sujetos de derechos humanos y libertades fundamentales, así como, contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

Tabla 21 Circunstancias y principios del Foro Mundial de Compostela.

<i>Foro mundial en Santiago de Compostela. Política a una Educación para la paz.</i>	
Circunstancias	Principios
Los días 9 y 10 de diciembre en Santiago de Compostela se celebró el Foro 2010 o Foro Social sobre la Educación por la Paz. Ya desde el preámbulo nos presenta elementos fundamentales sobre el Derecho Humano a la Paz.	-El derecho a la paz es un elemento histórico del derecho internacional.
Considera que la paz es un valor universal, la razón de ser de la Organización, así como precondition y consecuencia del disfrute de los derechos humanos por todos (Preámbulo 1), igualmente, considera que la aplicación adecuada, uniforme y no selectiva del derecho internacional es indispensable para la consecución de la paz	-Principio de la Paz. “La aplicación adecuada, uniforme y no selectiva del derecho internacional es indispensable para la consecución de la paz”.
El artículo 3 confirma que la libertad frente a la necesidad implica el disfrute del derecho al desarrollo sostenible; enumera los diversos derechos, donde se establece una coincidencia con los principios de los Derechos del niño, enunciados en la <i>Declaración de Ginebra</i> de 1924.	-El derecho a la paz personal y colectiva- como condición para satisfacer las necesidades de los seres humanos. -la paz es inseparable de la diversidad de la vida y las culturas, siendo la identidad la base de la vida, por tanto la vida es el más importante de todos los derechos, del cual derivan otros derechos y libertades, especialmente el derecho de toda persona a vivir en paz.
	-La educación es indispensable para establecer una cultura universal de paz”.

-Derecho a la educación en y para la paz y los demás derechos humanos.

-Principios de: desaprender; ayudar a pensar las relaciones y adquirir competencias.

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido del *Foro mundial en Santiago de Compostela*. Política a una Educación para la paz.

**CAPITULO 8: COMITÉ DE DERECHOS ECÓNICOS SOCIALES Y
CULTURALES Y COMITÉ DEL NIÑO**

CAPITULO 8

Comité de derechos económicos sociales y culturales y Comité del niño

8.1. Aspectos introductorios. El *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, se estableció en virtud de la Resolución 1985/17 de 28 de mayo de 1985 del *Consejo Económico Social* (ECOSOC), para desempeñar las funciones de supervisión del *Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales* (PIDESC), asignadas a este Consejo en la parte IV del PIDESC. Es un órgano de expertos independientes.

Todos los Estados partes deben presentar informe a los dos años. El *Comité* examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones a los Estado documentos que ha subtítulo *Observaciones Generales* y que va acompañado de un número a medida de su publicación.

De igual forma, el artículo 43 de la *Convención de los Derechos del niño*, con la finalidad de examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados partes en la *Convención*, estableció un *Comité de los Derechos del niño*, que desempeña las funciones estipuladas en 12 párrafos del artículo. En el artículo 44 presenta los compromisos de los países a presentar al Comité, entre ellos, informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la *Convención* y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos. El primer plazo definido en la misma *Convención*, es a los dos años a partir de la fecha en la que cada Estado parte haya entrado en vigor la *Convención*¹⁹⁸, y en lo sucesivo cada cinco años.

¹⁹⁸ La *Convención* fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989; ratificada por Colombia el 20 de enero de 1990. Un año antes de la nueva Constitución Nacional.

Los informes deberán indicar las circunstancias y dificultades que afectan el grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la *Convención*, deberán así mismo contener información suficiente para que el *Comité* tenga cabal comprensión de la aplicación de la *Convención* en el país de que se trate; además, el *Comité* podrá pedir a los países más información relativa a la aplicación de la *Convención*. Tales informes se hacen públicos y deben tener amplia difusión nacional, pudiendo el *Comité* solicitar ampliaciones de los mismos y realizar sugerencias a los gobiernos nacionales y a la *Asamblea General* de las Naciones Unidas¹⁹⁹.

Con el objeto de dotar de una mayor efectividad al sistema de informes, el *Comité* elaboró unas orientaciones generales respecto de la forma y el contenido que estructuran los informes, que deben presentar los Estados partes en los ocho temas siguientes: medidas generales para dar efectividad a los derechos que regula la *Convención*; definición del niño; principios rectores; derechos y libertades civiles; entorno familiar y otros tipos de tutela; salud básica y bienestar; educación, esparcimiento y actividades culturales y, finalmente, medidas especiales de protección.

Para nuestro estudio sobre los Derechos del niño, en especial el derecho a la educación, es fundamental armonizar el trabajo de los dos *Comités* como cuerpo doctrinal e interpretativo de una misma realidad, como es, la indivisibilidad, interrelación e interdependencia de los Derechos Humanos.

8.1.1. Comité de derechos económicos, sociales y culturales. 21° período de sesiones de 1999. Observación General 13°. Momento de aclaración y exigencia. El *Comité de Derechos*

¹⁹⁹ Según Soroeta (2007, p. 412), lamentablemente la circunstancia –común por otra parte de otros sistemas más generales de protección de los derechos humanos–, de que las posibilidades de control de la efectividad de la aplicación de los derechos y obligaciones contenidos en la *Convención*, se vean reducidas a los informes que realizan los Estados, privan de la deseada efectividad a la misma.

económicos, sociales y culturales en el documento *Observación General 13*, hace referencia al artículo 13 y 14 del *Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. El informe consta de tres partes bien definidas precedidas por una introducción²⁰⁰; en una primera parte, titulada: Contenido normativo del artículo 13; una segunda parte que titula: Las obligaciones y violaciones de los Estados Partes²⁰¹; y una tercera parte que titula: Las obligaciones de Agentes distintos de los Estados Partes.

En la introducción, motiva la razón de esta *Observación General* y dice que es con miras a ayudar a los Estados Partes a aplicar el *Pacto Internacional* y cumplir sus obligaciones en materia de prestación de informes, además, que se basa en la amplia experiencia adquirida por el Comité en el examen de los informes de los Estados partes a lo largo de muchos años.

Se percibe de gran valor al exponer que:

La educación es un derecho humano y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores económicas y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación, de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico (...). (CDESC, *Observación 13*, núm. 1)

En el numeral 2, recuerda que el *Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales* dedica dos artículos al derecho de la educación, los artículos 13 y 14. El artículo 13, la

²⁰⁰ Consta de un total de 60 numerales: 1-3: introducción; 4-42: Contenido normativo del artículo 13; los numerales 43-59, las obligaciones y violaciones de los Estados partes y el numeral 60 que dedica a obligaciones de agentes distintos de los Estados Partes.

²⁰¹ Se refiere expresamente a los países que integran las Naciones Unidas y han ratificado y firmado los Pactos internacionales

disposición más extensa del *Pacto*. Manifiesta que este artículo es de alcance más amplio y más exhaustivo sobre el derecho a la educación de toda la litigación internacional sobre los derechos humanos. Enuncia que el *Comité* ya ha aprobado la *Observación 11*^o, sobre el artículo 14 (planes de acción para la enseñanza primaria); y aclara que la *Observación 11*^o y la presente *Observación 13*^o, son complementarias y deben examinarse conjuntamente.

Reconoce o sabe el *Comité* que:

Para millones de personas de todo el mundo, el disfrute del derecho a la educación sigue siendo un objetivo lejano. Más aún, en muchos casos este objetivo se aleja cada vez más. El *Comité* también tiene conciencia de los extraordinarios obstáculos estructurales²⁰² y de otro tipo que impiden la aplicación plena del artículo 13 en muchos Estados Partes. (CDESC, Observación N° 13, núm. 2)

Un llamado a fortalecer el derecho a la educación, la eficacia, la calidad y excelencia del sistema, superando todo obstáculo de tipo, aún estructurales.

En el numeral 4, reafirma los propósitos y objetivos que se definen en el párrafo 1 del artículo 13. Recuerda que los Estados convinieron en que toda la enseñanza ya sea pública o privada²⁰³, escolar o extraescolar, debe orientarse hacia los propósitos y objetivos, definidos en el *Pacto Internacional*. El *Comité* observa que estos objetivos de la educación reflejan los propósitos y principios fundamentales de las Naciones Unidas, consagrados en los artículos 1 y 2 de la Carta y

²⁰² El manifestar el *Comité*, que sabe de éstos obstáculos estructurales y de otro tipo, es un llamado a eliminarlos, pero a la vez se constituye para nosotros en un punto de partida para reconocer que se está produciendo una nueva era, por tanto se está dando un giro en la consideración e interpretación de la política mundial. Según Roig (2006, pp. 13 y 21) se presenta la “gran crisis mundial actual en la educación: desfases y desajustes entre los sistema educativos y la realidad socioeconómica de sus entornos”; de ahí la importancia de reafirmar cada vez más la importancia de la indivisibilidad, interrelación e interdependencia de los derechos; “la eficiencia, calidad y excelencia de un sistema educativo no se mide cuantitativamente a la baja en función del nivel de población escolarizada, sino por la excelencia creada en cada sujeto para hacer frente a la incertidumbre” Charles Handy, citado por Roig (2006, p. 411).

²⁰³ El poder público, tiene que intervenir en la regulación del servicio de la educación, pero debe hacerlo no sólo respetando sino fomentando la iniciativa de la sociedad civil (García de Enterría y Fernández, 2002, p. 116).

que se encuentran asimismo, en el párrafo 2 del artículo 26 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Manifiesta que el párrafo 1 del artículo 13 amplía la *Declaración* desde tres puntos de vista: la educación debe orientarse al desarrollo del sentido de la dignidad de la personalidad humana²⁰⁴, debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre y debe favorecer la comprensión entre todos los grupos étnicos, y entre las naciones y los grupos raciales y religiosos; el *Comité* manifiesta que de todos esos objetivos, “el fundamental sea que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana”. Es decir en el centro de la educación está la persona, la persona del niño, la persona del joven, la persona del adulto.

En el numeral 5, manifiesta que el *Comité* toma nota de que desde que la *Asamblea General* aprobó en 1966 otros instrumentos internacionales han seguido desarrollando los objetivos a los que debe dirigirse la educación, y por consiguiente considera que los Estados Partes tienen la obligación de velar por que la educación se adecue a los propósitos y objetivos expuestos en el párrafo 1 del artículo 13, interpretados a la luz de la *Declaración Mundial sobre educación para todos*²⁰⁵; La *Convención sobre los Derechos del Niño*²⁰⁶; la *Declaración y Plan de Acción de Viena*²⁰⁷; y el *Plan de Acción para el Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos*²⁰⁸. Todos los textos tienen grandes coincidencias con el párrafo

²⁰⁴ El artículo 26 dice: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz” (DUDH, art. 26.1).

²⁰⁵ *Declaración Mundial sobre Educación para todos, Jomtien* (Tailandia), 1990 artículo 1º; La Declaración fue aprobada por 155 delegaciones gubernamentales.

²⁰⁶ *Convenio sobre los Derechos del niño*, párrafo 1 del artículo 29. La *Convención* ha sido ratificada o suscrita por 191 Estados.

²⁰⁷ *Declaración y Plan de Acción de Viena*, parte I, párrafo 33, y parte II, párrafo 80; La Declaración fue aprobada por 171 delegaciones gubernamentales.

²⁰⁸ *Plan de Acción para el Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos*, párrafo 2; El *Plan* fue aprobado por consenso en una resolución de la Asamblea.

1 del artículo 13 del Pacto, pero también incluyen elementos nuevos que no están contemplados expresamente en él²⁰⁹.

Nuestro estudio al recoger los datos de los diversos documentos que se entrelazan continuamente, integrándose en un todo coherente y lógico, está manifestando la complejidad de la temática, y la interpretación contemporánea, interestatal de los Derechos Humanos, dentro de los objetivos de las Naciones Unidas. Es fundamental tener presente el principio interpretativo *pro-homine* y en el campo de los derechos de los niños, específicamente el derecho a la educación, el derecho al proyecto de vida, el principio *pro-infante*; sólo así se supera el peligro que se da con frecuencia en políticas públicas de educación, especialmente en las fases de la formulación, la implementación y en la misma evaluación de las políticas públicas, donde se plantean otros fines ya sean políticos, sindicales, sociales o de valores ideológicos del mismo Estado. Se da un desplazamiento del fin a fines cuyas acciones fácilmente entrarían entre las violaciones al numeral 13 del *Pacto Internacional*. Noguera nos plantea un nuevo constitucionalismo desde principio, donde “no desde las viejas instituciones y sus mecanismos de seguridad social de tipo industrial neocorporativo, donde las políticas sociales eran expresión del concierto entre Estado, empresarios y sindicatos, este es un modelo desfasado” (Noguera, 2014, p. 148). Nos encontramos en la transición a una nueva era; del paradigma exclusivo político y económico, al paradigma de la dignidad humana.

8.1.2. Cuatro características interrelacionadas y fundamentales del derecho a recibir educación y el interés superior del niño como principio rector. En el numeral 6, el *Comité*

²⁰⁹ Dice, que: “... por ejemplo, referencias concretas a la igualdad entre los sexos y el respeto del medio ambiente. Estos elementos están implícitos y reflejan una interpretación contemporánea del párrafo 1 del artículo 13. La opinión del Comité se sustenta en el amplio apoyo que los textos que se acaba de mencionar han recibido en todas las regiones del mundo” (CDESC, Observación N° 13, núm. 5).

aporta uno de los aspectos significativos en la interpretación del numeral 2, del artículo 13 del *Pacto Internacional*, como es el enunciar las cuatro características²¹⁰ interrelacionadas y fundamentales que deben de tener el servicio educativo, en todas sus formas y en todos los niveles; pero, más aún dice en el numeral 7 que: “se habrá de tener en cuenta ante todo los superiores intereses de los alumnos”. De ahí también lo importante de recordar el símil de la salud y el principio de la educación preventiva, del cual se viene haciendo relación desde el *Documento de Ginebra* de 1924.

Describe así las cuatro características del derecho a recibir educación:

a) Disponibilidad²¹¹. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, entre otros; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información.

b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

²¹⁰ Delors (1996, p. 20), plantea como características de la educación “la flexibilidad, la diversidad y accesibilidad en el tiempo y en el espacio”.

²¹¹ El Subrayado corresponde al documento original del Comité. Igualmente este planteamiento corresponde al marco analítico general seguido a propósito de los derechos a una vivienda y una alimentación adecuada y a la labor de la relatora especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación; en la *Observación N°4*, el Comité se refiere a varios factores que influyen en el derecho a una vivienda de esas características: la “disponibilidad”, la “asequibilidad”, la “accesibilidad” y la “adecuación cultural”. En su informe preliminar a la comisión de Derechos Humanos, la relatora sobre el derecho a la educación menciona “cuatro características fundamentales que deben tener las escuelas primarias: la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad” (E/CN.4/1999/49,párrafo 50). Citado en las notas del informe del Comité.

i) No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación);

ii) Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable²¹² (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);

iii) Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13).

d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados (Observación 13º, núm. 6).

Una vez hecha la descripción de las cuatro características, en el numeral 7, manifiesta que: “Al considerar la correcta aplicación de estas características interrelacionadas y fundamentales, se habrán de tener en cuenta ante todo los superiores intereses de los alumnos”. Este es el principio

²¹² Estas características de la escuela, son medios de la prestación del servicio, que no se pueden confundir con los fines de la educación, y la interrelación e interdependencia de los derechos personales del niño, y de los padres de escoger el tipo de educación para sus hijos y por ende la escuela.

rector, y consideración primordial, recogida en el artículo 3 de la *Convención de los Derechos del niño* de 1989, que junto con el numeral 8 en el preámbulo de la misma *Convención* lo recoge en una síntesis. Se ha de tener presente que la necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la *Declaración de Ginebra* de 1924 sobre los Derechos del niño, y en la *Declaración de los Derechos del niño* adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, en el *Pacto Internacional de derechos civiles y políticos* (en particular los artículos 23²¹³ y 24²¹⁴), en el *Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales* (en particular, en el artículo 10²¹⁵) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño. Es decir es el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, en una relación directa con el derecho a la educación²¹⁶ y éste a su vez en la indivisibilidad, interrelación e interdependencia de sus libertades y derechos iguales e inalienables, basados en el reconocimiento de la dignidad intrínseca de su ser persona.

8.1.3. “Todos tienen derecho a la educación y una educación de calidad”, en sus formas y niveles. El *Comité* es reiterativo en la presentación de características de disponibilidad,

²¹³ “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”.

²¹⁴ “Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y el Estado”

²¹⁵ “Se debe considerar a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posible, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo (...) 3. Se deben adoptar medidas especiales de protección en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social ...”

²¹⁶ “El Derecho preferente del padre de familia de escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”. Artículo 26 de la *Declaración Universal*”. Y el numeral 3 del artículo 13 del *Pacto de derechos económicos, sociales y culturales* “Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad, lo hace a nivel general en el numeral 6, pero las enuncia de nuevo en los numerales 8, 11 y 17, cuando trata lo respectivo a la enseñanza primaria, secundaria y superior respectivamente.

En el numeral 9, indica que para la interpretación correcta de la enseñanza primaria, el Comité se guía por la *Declaración Mundial sobre la Educación para Todos*, donde se afirma:

El principal sistema para impartir la educación básica fuera de la familia es la escuela primaria. La educación primaria debe ser universal, garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños y tener en cuenta la cultura, las necesidades y las posibilidades de la comunidad²¹⁷. (CDESC, *Observación* 13, núm. 9)

Los numerales 11 a 14 los dedica a la educación secundaria. Afirma que las características antes enunciadas en el numeral 6, son comunes en todas sus formas y todos los niveles, se detiene en ello al afirmar que se reconoce que la enseñanza secundaria exige planes de estudio flexibles y sistemas de instrucción variados, que se adapten a las necesidades de los alumnos en distintos contextos sociales y culturales. El *Comité* estimula la elaboración y la aplicación de programas alternativos en paralelo con los sistemas de las escuelas secundarias normales. Aquí podemos afirmar que el Comité manifiesta la atención frente al principio de no-discriminación, ya presente desde la *Declaración de Ginebra*, pero de un modo especial en la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza* de 1960.

En el numeral 13 y 14, aclara la expresión generalizada y gratuidad de conformidad con el apartado b) del párrafo 2 del artículo 13 del *Pacto Internacional*. La enseñanza secundaria debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular

²¹⁷ En el documento *Educación Mundial sobre Educación para Todos*, artículo 5, referente a la educación primaria el *Comité* suscribe la posición de la UNICEF: “La enseñanza primaria es la más importante de la educación básica”.

por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. Dice que la expresión generalizada significa, en primer lugar, que la enseñanza secundaria no depende de la aptitud o idoneidad aparentes de un alumno y en segundo lugar, que se impartirá en todo el Estado de forma tal que todos puedan acceder a ella en igualdad de condiciones.

La implantación progresiva de la enseñanza gratuita y obligatoria, “significa que si bien los Estados deben atender prioritariamente a la enseñanza primaria gratuita, también tiene la obligación de adoptar medidas concretas para implantar la enseñanza secundaria y superior gratuita” (CDESC, *Observación* 13, núm. 14).

El *Comité* por gratuidad, manifiesta que el carácter de este requisito es inequívoco. El derecho se formula de manera expresa para asegurar la disponibilidad de enseñanza primaria gratuita para el niño, –los padres o los tutores– y el elemento de obligatoriedad sirve para destacar el hecho de que ni los padres ni los tutores, ni el Estado, tienen derecho a tratar como optativa la decisión de si el niño debería tener acceso a la enseñanza primaria. Sin embargo, afirma que “debería subrayarse que la obligatoriedad solamente se puede justificar si la educación ofrecida es de calidad adecuada, es pertinente para el niño y promueve la realización de otros derechos del niño”. (CDESC, *Observación* 11, núm. 6 y 7).

Los numerales 15 y 16, los dedica a la enseñanza técnica y profesional, el *Comité* manifiesta que forma parte del derecho a la educación y del derecho al trabajo. Reafirma que el artículo 13 del *Pacto Internacional*, presenta la enseñanza técnica y profesional como parte de la enseñanza secundaria, lo que refleja su importancia en este nivel de la enseñanza, retoma también la afirmación de la *Declaración Universal de Derecho Humanos*, del párrafo 2 del artículo 26, donde dice que “la instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada”. El *comité* considera que la enseñanza técnica y profesional constituye un elemento integral de todos los niveles de la

enseñanza; con arreglo a la *Convención* de la UNESCO, párrafo a) artículo 1, sobre la enseñanza técnica y profesional (1989), esa enseñanza se refiere a todas las formas y niveles del proceso de educación que incluye, además de los conocimientos generales, el estudio de las técnicas y de las disciplinas afines, la adquisición de habilidades prácticas, de conocimientos prácticos y de aptitudes, y la comprensión de los diferentes oficios en los diversos sectores de la vida económica y social. Es decir que dé respuesta a las necesidades de los alumnos.

Es claro para el *Comité* la interpretación de la gratuidad y obligatoriedad en primaria; generalización y accesible a todos en secundaria, y hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, en la educación superior.

En el numeral 19, hace una síntesis para presentar las diferencias entre los apartados b) y c) del párrafo 2 del artículo 13 del *Pacto Internacional*, que dice: “Si bien la enseñanza secundaria debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno”. Y reitera: La enseñanza superior no debe ser generalizada, sino sólo disponible sobre la base de la capacidad; capacidad que habrá de valorarse con respecto a los conocimientos especializados y la experiencia de cada cual. Son las diferencias de los tres niveles: primaria, secundaria y superior, todos los niveles y formas deben de ser disponibles, en principio de igualdad de trato y oportunidades²¹⁸; pero también atento a la implantación progresiva en la enseñanza gratuita, en el compromiso inexorable del derecho a la educación de calidad. De ahí la interpretación por lo que “se entiende por educación fundamental, o más directamente por enseñanza básica según lo expuesto en *la Declaración mundial sobre educación para todos*” (CDESC, *Observación* 13, núm. 22).

²¹⁸ Principio determinante en la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza de 1960.

De ahí que las personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria, tienen derecho a la educación fundamental, o a la enseñanza básica, conforme a la definición que figura en la *Declaración mundial sobre educación para todos*. “Puesto que todos tienen el derecho de satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje, el derecho a la educación fundamental no se limita a los que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria, sino que se aplica a todos los que todavía no han satisfecho sus necesidades básicas de aprendizaje (CDESC, *Observación 13*, núm. 22).

El *Comité* hace hincapié en que “el goce del derecho a la educación fundamental o enseñanza básica, no está limitado por la edad, ni el sexo; se aplica a niños, jóvenes y adultos, incluidas las personas mayores. La educación fundamental es un derecho de todos los grupos de edad, deben formularse planes de estudio y los correspondientes sistemas que sean idóneos para alumnos de todas las edades” (CDESC, *Observación 13*, núm. 22).

Recordemos que todas estas características, referente a los niños, van supeditadas al interés superior del niño como principio rector, más aún al derecho a la vida de donde deriva la obligatoriedad del derecho a la educación para los niños (Gaviria J.L., 2016)²¹⁹. Este mismo principio orienta las exigencias del sistema escolar; la necesidad de un sistema adecuado de becas y las condiciones materiales del cuerpo docente, referente al apartado e) del párrafo 2 del artículo 13 del *Pacto Internacional*.

²¹⁹ Gaviria, expone como tema de la Conferencia de Clausura del XVI Congreso Nacional y VII Congreso Iberoamericano de Pedagogía titulado Democracia y Educación en el siglo XXI, Universidad Complutense: “La educación, ¿derecho obligatorio?”, y concluye que el derecho a la educación es obligatorio, porque es continuación al derecho a la vida, inalienable, irrenunciable, intransferible, es el derecho a ser parte completa de la sociedad, y de ser persona.

8.1.4. Sistema escolar y Derechos Humanos.

8.1.4.1. Sistema escolar, donde el interés superior del niño está en el centro. En los numerales 24 al 27 presenta el *Comité* elementos respecto al sistema escolar, inicia el numeral 24 afirmando que: “La exigencia de proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, significa que el Estado Parte tiene la obligación de formular una estrategia global de su sistema escolar, la cual debe abarcar la escolarización en todos los niveles”²²⁰. El sistema escolar es una estrategia, no un fin en sí mismo, el sistema como estrategia debe de responder a las necesidades concretas de los niños y no los niños a un sistema muchas veces cerrados a intereses ideológicos y de intereses políticos. Aquí retomo lo presentado anteriormente cuando se analizó la *Convención relativa contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza*, y afirmado por Volio (1979), quién fue miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

La instrucción primero y, después, su concepto más abarcador, la educación, fueron considerados desde el punto de vista del interés general de la sociedad [del Estado o intereses políticos]. Era el bienestar social y la conservación de los rasgos culturales del grupo, lo que se perseguía primordialmente por medio de los sistemas educativos, los cuales preparaban para el logro de ciertos valores y de ciertos propósitos: ocupar un determinado puesto en el sistema comunitario, conservar la cultura, alcanzar la justicia, la virtud, formar hombres justos para la vida pública y la modernización del Estado. Es evidente que, en cada caso, los beneficios de la instrucción y de la educación se hacían sentir también en los individuos, pero, lo que importaba, ante todo, era realizar ideales colectivos y no centrar la razón en un derecho individual de la persona a la educación, enfocar el interés en el educando y su conveniencia. (p. 19-20)

²²⁰ Pero el *Pacto Internacional* exige que los Estados den prioridad a la enseñanza primaria. En el numeral 51 el mismo *Comité* notifica: “La obligación de proporcionar instrucción primaria a todos es un deber inmediato de todos los Estados Partes. Y proseguir activamente indica que, en cierta medida, la estrategia global ha de ser objeto de prioridad gubernamental y ha de aplicarse con empeño”.

Cuando el sistema educativo se cierra a intereses ideológicos y políticos y no centrado en el interés superior del niño, se está cosificando, o en lenguaje de Paulo Freire (2015, p. 150) manipulando; esta realidad la describe Rodríguez Iván (2007, p. 27), como: “El niño sería como el arroyo que es canalizado por una fuerza mayor (el Estado) en aras del bien público: es el objeto del deber, pero no el titular del derecho correspondiente”.

En cambio, en la línea del principio rector del interés superior del niño, se entiende la exigencia de gratuidad, generalización y obligación de implantar un sistema adecuado de becas, todo centrado en el niño, como sujeto de derechos. Según el *Comité* en el numeral 26 dice que “el sistema de becas debe fomentar la igualdad de acceso a la educación de las personas procedentes de grupos desfavorecidos como un deber del Estado y debe leerse conjuntamente con las disposiciones del *Pacto Internacional* relativas a la igualdad y la no discriminación;

Desde este mismo principio del interés superior del niño, El *Pacto Internacional* exige mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente²²¹, y todas las estrategias que favorezcan una educación de calidad, tales como, estructuras escolares, materiales, acceso a tecnologías, metodologías activas entre otros (CDESC, *Observación 13*, núm. 27).

8.1.4.2. Sistema escolar, una red de derechos. El sistema escolar, es uno de los aspectos más complejos, donde el estudio de los sistemas públicos de educación es hoy en varios países una auténtica especialidad, lo que es lógico, si tenemos en cuenta que desde que surgió en el siglo XIX se le ha asignado múltiples fines:

²²¹ El Comité en el numeral 27, constata que en la práctica las condiciones generales de trabajo de los docentes han empeorado y en muchos Estados Partes han llegado en los últimos años a niveles inaceptables bajos. Esta situación no sólo no se corresponde con el apartado e) del párrafo 2 del artículo 13, sino que es un grave obstáculo para la plena realización del derecho de los alumnos a la educación.

En primer lugar el sistema debía responder a las necesidades de la revolución industrial, reduciendo el analfabetismo casi absoluto de las masas y enseñándoles el manejo de las nuevas máquinas, al que al mismo tiempo que preparaba a una nueva élite para los puestos de dirección de la nueva sociedad liberal. En segundo lugar, formar a los ciudadanos que el nuevo Estado precisaba, capaces de participar en la vida política de la democracia parlamentaria; finalmente, crear a través suyo un fuerte sentimiento de identificación con la nación, concebida como una estructura política unitaria y superior; pero la naturaleza y extensión de estos fines se hizo más compleja en el siglo XX; varias de las metas clásicas perdieron vigor, algunas se transformaron, otras persistieron, y, por último, aparecieron nuevos fines. (De Puellez, 2004, p. 269).

Con la democratización de la educación, en las últimas décadas con Jomtien y Dakar y ahora con el mundo digital, se produjo una extensión de la educación en todos los niveles; las organizaciones educativas se transformaron así en sistemas extraordinariamente complejos y dinámicos; para el siglo XXI si se centra en la dignidad de la persona, su complejidad y dinamicidad es mayor, porque es entrar en una red de derechos personales y sociales interrelacionados e interdependientes entre sí, un retorno al fin central: El derecho a crecer, a un desarrollo normal como persona.

La complejidad que la educación presenta, se manifiesta en la pluralidad de sujetos y de intereses, lo que convierte la educación en un asunto complejo, público y privado a la vez, cuya delimitación no siempre es fácil; es un servicio esencial, pero no un servicio público en sentido estricto (Martínez López-Muñiz, 2005, pp. 47-72); la educación interesa al individuo, y desde la perspectiva de los derechos es el centro del proceso educativo; pero también es interés de la familia, de las confesiones religiosas, de la sociedad y el Estado. De ahí que, “sólo si la educación es entendida de un modo global, sólo si es considerada como una totalidad, pueden darse pasos importantes para el correcto planteamiento de los problemas actuales (...) de una totalidad en

equilibrio y dinamicidad, tanto en sus relaciones con el medio –la sociedad– como en las interrelaciones de las distintas partes que componen esta organización” (De Puellez, 2004, p. 269); y, desde la perspectiva del derecho a la educación en la indivisibilidad, interrelación e interdependencia, implica que las modificaciones introducidas en cualquiera de los elementos inciden también en los demás, y aún más en el mismo conjunto, considerado como un todo.

Es por eso que el *Comité* trata como un elemento clave de ese todo, en los numerales del 28 al 30, el derecho del padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos menores y el derecho a la libertad de enseñanza, planteados en los párrafos 3 y 4 del artículo 13 del *Pacto Internacional*. Ya en el numeral 28, afirma que el párrafo 3 del artículo 13 contiene dos elementos, uno de los cuales es que los Estados se “comprometen a respetar la libertad de los padres y tutores legales para que sus hijos reciban una educación religiosa o moral conforme a sus propias convicciones”; en opinión del *Comité*, este elemento permite la enseñanza de temas de las religiones y la ética en las escuelas oficiales, siempre que se impartan de forma imparcial y objetiva, que respeten la libertad de opinión, de conciencia y de expresión²²²; una vez tratado el tema del derecho de religión, conciencia y opinión, en la escuela oficial, en el numeral 29, recoge el segundo elemento del párrafo 3 del artículo 13 del *Pacto Internacional*, es decir la libertad de los padres y tutores legales de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las públicas, “siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe”; según el *Comité* esa disposición se complementa con el párrafo 4 del artículo 13, que afirma la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, siempre que

²²² Según el antropólogo francés Bertho (2015), experto en violencia urbana, manifiesta en una entrevista en el Diario La Vanguardia, después de los atentados de París: “Se ha confesionalizado la vida pública. La obsesión de la laicidad nos lleva a observar las tensiones de las fuerzas públicas y sociales sólo desde el punto de vista de lo religioso. La laicidad es la neutralidad del Estado, no de la gente. Se inventó para proteger la libertad de conciencia, de culto y de manifestación. Es ridículo pedir a la gente que sea neutra”.

satisfagan los objetivos educativos expuestos en el párrafo 1 del artículo 13, es decir al derecho de todos a la educación; ahora, la educación está orientada hacia el pleno desarrollo de la persona humana, del sentido de su dignidad y a fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El *Comité* es reiterativo en la aplicación de los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades y participación real de todos en la sociedad, ya en el numeral 30 con arreglo al párrafo 4 del artículo 13, dice: “Nada de lo dispuesto en este artículo 13 del Pacto se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza,”. Por eso el Comité afirma: “todos incluso los no nacionales, tienen la libertad de establecer y dirigir instituciones de enseñanza. La libertad aplica también a todas las entidades, es decir personas jurídicas o instituciones, incluidas guarderías, universidades e instituciones de educación de adultos” (CDESC, *Observación 13*, núm. 30).

Con el subtítulo de: Temas especiales, el *Comité* continua refiriéndose al principio de no discriminación e igualdad de trato, le dedica los numerales 31 a 37. Es uno de los temas más sensibles, es por eso que desde un primer informe de la UNESCO: *El derecho a la educación. De la proclamación del principio a las realizaciones 1948-1968*, ya viene denunciando ciertas violaciones, que llamó resistencias, pero hoy no duda en llamarlo expresamente violaciones al derecho de la educación, tales como el limitar la libertad del padre de familia en el derecho prevalente a escoger el tipo de educación para sus hijos y por ende la escuela y/o delimitar el acceso por zonificación, prácticas que aún persisten en algunas políticas públicas:

Por un lado, los padres se alarman ante todas las medidas que progresivamente limitan su libertad de opción: las autoridades escolares orientan al niño, determinan el tipo de estudios que le conviene y lo imponen a las familias. Delimitan además las zonas en que

cada establecimiento escolar ha de reclutar obligatoriamente el alumnado, de los cuales los padres no pueden evadirse para enviar a sus hijos a una escuela que les parezca preferible. Con ello se ataca de frente el último párrafo del artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”. No cabe duda de que en numerosos países, el derecho de las familias se ha reducido, mientras que aumentaba el poder del Estado. (p. 88)

Además de esas prácticas, el *Comité* es enfático en afirmar en el numeral 31 la prohibición de la discriminación cuando dice: “No está supeditada ni a una implantación gradual ni a la disponibilidad de recursos; se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente”. Aquí manifiesta con claridad su posición e interpretación del párrafo 2 del artículo 2 y el artículo 3 y lo hace también a la luz de la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza* y de las disposiciones pertinentes de la *Convención sobre los Derechos del niño*²²³.

La disponibilidad o no de recursos es un tema recurrente en las políticas públicas. El *Comité* además de la afirmación anterior de no supeditar el principio de la no-discriminación a la disponibilidad de recursos, continúa afirmando en el numeral 35: “Las agudas disparidades de las políticas de gastos que tengan como resultado que la calidad de la educación sea distinta para las personas que residen en diferentes lugares pueden constituir una discriminación con arreglo al Pacto”. Nuevamente es el caso concreto de la política de zonificación para ingreso de estudiantes en grandes ciudades con cinturones de miseria, obligándolos a permanecer en esas zonas, sin

²²³ Enuncia también las otras Convenciones tales como: *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación racial*, el Convenio de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales (*Convenio N° 169*).

instituciones de calidad, y limitando a los padres de familia el derecho prevalente de escoger educación y por ende centro docente para sus hijos que responda a sus expectativas.

El Comité en el numeral 37, hace un llamado a los Estados, pero hay que extenderlo a la familia y la sociedad a “supervisar cuidadosamente la enseñanza, comprendidas las correspondientes políticas, instituciones, programas, pautas de gastos y demás prácticas, a fin de poner de manifiesto cualquier discriminación de hecho y adoptar las medidas para subsanarla”.

8.1.5. Libertad académica y autonomía de las instituciones. El derecho a la educación, sólo se puede disfrutar, si va acompañado de libertad. Una de las prácticas recurrentes en educación es la competencia o relación inevitable entre la enseñanza oficial y la enseñanza privada, ésta última juega un papel importante en el cumplimiento del derecho a la educación obligatoria y gratuita al ubicarse dentro de la red de derechos en la libertad de opciones y de trato.

La complejidad que la educación presenta, ya lo hemos enunciado anteriormente, se manifiesta en la pluralidad de sujetos y de intereses, lo que convierte la educación en un asunto complejo, público y privado a la vez, cuya delimitación no siempre es fácil. La educación interesa al individuo, y sólo se puede disfrutar del derecho a la educación si va acompañado de libertad²²⁴, por eso desde la perspectiva de los derechos, el alumno es el centro del proceso educativo, pero también es interés de la familia, de las confesiones religiosas, de la sociedad y el Estado. Los centros oficiales y privados, no los podemos seguir presentando como dos redes enfrentadas sino complementarias (Marchesi, 2011, pp. 96-98).

²²⁴ Paradójicamente, el alcalde Petro Urrego, uno de los grupos de nuestro análisis de políticas, en el discurso de posesión, manifestó: “sin la capacidad de decidir, no se puede construir una Bogotá humana ya. No se puede construir seres humanos. Si a los seres humanos se les quita la opción de decidir, esa es la opción fundamental de la libertad”; pero en la formulación e implementación de políticas educativas, hizo caso omiso de este artículo queriendo implantar únicamente ‘educación en entidades oficiales’, llevando al cierre de varias instituciones privadas con el desplazamiento forzado de estudiantes de instituciones en convenio a oficiales (Centro Don Bosco, 2013).

En este llamado a un equilibrio público y privado, el Comité es reiterativo en recordar el numeral 4 del artículo 13 del *Pacto Internacional*: “Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza...”. Aquí es fundamental el pronunciamiento del *Parlamento Europeo* sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, en el numeral 9, de la Resolución del 14 de marzo de 1984, del cual hemos hecho varias veces referencia.

En la libertad de los particulares de crear escuelas, comporta también la libertad académica y de autonomía de las instituciones. A estos derechos el *Comité* le dedica los numerales 38 a 40. El *Comité* aclara que aunque la cuestión no se menciona expresamente en el artículo 13, es conveniente y necesario que el *Comité* formule algunas observaciones preliminares sobre la libertad académica. Retoma la autoridad a la luz de los numerosos informes de los Estados examinados por el *Comité*, la opinión es que: “sólo se puede disfrutar del derecho a la educación si va acompañado de la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos” (CDESC, *Observación* 13, núm. 38).

Por la experiencia del *Comité*, “el cuerpo docente y los alumnos de enseñanza superior son especialmente vulnerables a las presiones políticas y de otro tipo que ponen en peligro la libertad académica” (CDESC, *Observación* 13, núm. 38), pero enuncia varias observaciones haciendo hincapié en que “el cuerpo docente y los alumnos de todo el sector de la educación –no sólo el superior– tienen derecho a la libertad académica y las observaciones son de aplicación general” (CDESC, *Observación* 13, núm. 38).

Por tratarse de aporte preciso transcribo la observación textualmente, aunque hace referencia a la educación superior, como se planteó anteriormente, se refiere a todo el sector de la educación,

es decir básica y secundaria, es uno de los aspectos más vulnerable por parte de los Estados en la formulación de la política de la educación, donde éste debe limitarse a reglamentar sólo lo básico del sistema y respetar la autonomía de la institución escolar.

Los miembros de la comunidad educativa son libres, individual y colectivamente de buscar, desarrollar y transmitir el conocimiento y las ideas mediante la investigación, la docencia, el estudio, el debate, la documentación, la producción, la creación o los escritos. La libertad académica comprende la libertad del individuo para expresar libremente sus opiniones sobre las instituciones o el sistema en el que trabaja, para desempeñar sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión del Estado o cualquier otra institución, de participar en organismos académicos profesionales o representativos y de disfrutar de todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente que se apliquen a los demás habitantes del mismo territorio. El disfrute de la libertad académica conlleva obligaciones, como el deber de respetar la libertad académica de los demás, velar por la discusión ecuánime de las opiniones contrarias y tratar a todos sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos. (CDESC, *Observación 13*, núm. 39)

La libertad académica, es aplicada a la libertad individual y colectivamente, no sólo en el aula, como es generalmente entendida sino también como individuos y como institución, por eso en el numeral 40, plantea la necesidad de la autonomía de las instituciones, el respeto de las diversas posturas académicas, pero a su vez la transparencia en la rendición de cuentas, especialmente de los fondos públicos:

Para el disfrute de la libertad académica es imprescindible la autonomía de las instituciones de enseñanza superior [incluye también en las otros niveles como se afirmó anteriormente]. La autonomía es el grado de autogobierno –o gestión que adopte la institución– necesarios para que sean eficaces las decisiones adoptadas por las instituciones de enseñanza superior con respecto a su labor académica, normas, gestión y actividades conexas. Ahora bien, el autogobierno [o gestión participativa propia de la institución educativa] debe ser compatible con los sistemas de fiscalización pública,

especialmente en lo que respecta a la financiación estatal, habida cuenta de las considerables inversiones públicas destinadas a la enseñanza superior [o educación concertada] es preciso llegar a un equilibrio correcto entre la autonomía institucional y la obligación de rendir cuentas. Si bien no hay un único modelo, las disposiciones institucionales han de ser razonables, justas y equitativas, y en la medida de lo posible transparente y participativa. (CDESC, *Observación 13*, núm. 40)

En este punto de la autonomía, libertad individual y colectiva, viene bien en coherencia, el derecho de proyecto de vida, tanto a nivel individual como colectivo, podemos hablar de proyecto de vida personal, proyecto institucional, proyecto de país, proyecto planetario o aldea planetaria de Delors, que junto con el principio de interrelación y de oportunidades es necesario conocer para comprender el mundo, comprender al otro: “Ayudar a transformar una interdependencia de hecho en solidaridad deseada es una de las tareas esenciales de la educación. A este efecto, debe lograr que cada persona pueda comprenderse a sí misma y a las demás mediante un mejor conocimiento del mundo” (1996, p. 51).

El Comité, concluye esta primera parte del informe, que ha subtitulado “Contenido normativo del artículo 13 del Pacto”, con dos numerales, un primer numeral el 41, sobre la disciplina en la escuela, aclara que al redactar este párrafo, el comité ha tomado nota de la evolución de la práctica seguida en todo el sistema de defensa de los Derechos Humanos, por ejemplo la interpretación que hace el *Comité de los Derechos del niño* del párrafo 2 del artículo 28 de la *Convención sobre los Derechos del niño*²²⁵ y la interpretación que el *Comité de Derechos Humanos* hace del artículo 7 del *Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos*. En opinión del Comité, los castigos físicos

²²⁵ El párrafo 2 del artículo 28 de la *Convención* dice: “Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar porque la disciplina escolar se administre de modo comparable con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención”. El artículo 7 del *Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos*, enuncia que “nadie será sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”.

son incompatibles con el principio rector esencial de la legislación internacional en materia de los derechos humanos, consagrados en los preámbulos de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y de ambos *Pactos Internacionales*: La dignidad humana. El Comité acoge con satisfacción las iniciativas emprendidas por algunos Estados que alientan activamente a las escuelas a introducir métodos positivos, preventivos, no violentos, de disciplina y autodisciplina escolar.

Un segundo y último numeral, el 42, lo titula: “Limitaciones al artículo 13”; donde expresa que el Comité desea hacer hincapié en que el artículo 4 del *Pacto Internacional*²²⁶, relativo a las limitaciones legalmente permisibles, “tiene por objeto fundamental proteger los derechos individuales, no la indulgencia ante la imposición de limitaciones por parte del Estado” (CDESC, *Observación 13*, núm. 42). Coloca como ejemplo: “...así pues, un Estado que cierre una universidad u otra institución de enseñanza por motivos como la seguridad nacional o el mantenimiento del orden público tiene la obligación de justificar esa grave medida respecto a cada uno de los elementos definidos en el artículo 4” (CDESC, *Observación 13*, núm. 42).

Retomo el resumen que presenté al concluir el análisis de la *Declaración Universal*, que ahora después del análisis de los demás documentos, se puede comprender con mayor claridad las diversas categorías que hemos profundizando, entre otras: la individualidad del niño como sujeto de derechos; el sentido de la totalidad de sus derechos y la relación directa entre desarrollo de la personalidad del niño y educación; la comprensión de sus derechos universales, indivisibles, interrelacionales e interdependientes.

²²⁶ El artículo 4 del *Pacto de Derechos económicos, sociales y culturales*: “Los Estados partes en el presente Pacto reconocen que en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por la ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática”.

La *Declaración Universal* y el desarrollo en los demás documentos presentan el alcance en el campo de la educación y de la obligatoriedad de la instrucción, que ninguno, ni el Estado ni la familia, pueden impedir al niño de recibir la enseñanza, pero en la educación, que incluye la instrucción, está el derecho prevalente de los padres de familia de escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos y por ende, el derecho de los padres de familia de escoger el tipo de escuela, donde se garantice el derecho de los niños de la cultura familiar.

De ahí como se planteó al inicio de este numeral, sólo si la educación es entendida de un modo global, sólo si es considerada como una totalidad, pueden darse pasos importantes para el correcto planteamiento de los problemas actuales; de una totalidad en equilibrio y dinamicidad, tanto en sus relaciones con el medio –la sociedad– como en las interrelaciones de las distintas partes que componen esta organización. De igual forma desde la perspectiva del derecho a la educación, en la indivisibilidad, interrelación e interdependencia; que implica que las modificaciones introducidas en cualquiera de los elementos inciden también en los demás, y aún más en el mismo conjunto, considerado como un todo. Pero en el centro de todo sistema escolar, de toda política educativa, de todo proceso pedagógico, está el niño, el interés superior del niño, su desarrollo armónico, integral y normal del ser humano, su dignidad, “el patrimonio más importante que tenemos, lo que nos iguala y al mismo tiempo lo que nos hace únicos” (Gay, 2015, p.53).

8.1.6. Las obligaciones y violaciones de los Estados, según el Comité en las Observaciones Generales al artículo 13 del Pacto. Las obligaciones y violaciones de los Estados, es el título que da el *Comité* a la segunda parte de la *Observación general* 13, interpretación que hace al artículo 13 del *Pacto Internacional*. Le dedica los numerales 43 al 59; hasta el numeral 47 los subtitula: *Obligaciones jurídicas generales*; y los dos últimos numerales es decir 58 y 59, los subtitula *Violaciones*.

En el numeral 43 manifiesta que si bien el *Pacto Internacional* dispone su puesta en práctica gradual y reconoce las restricciones debidas a las limitaciones de los recursos disponibles, impone también a los Estados diversas obligaciones con efecto inmediato. El *Comité* insiste en que los Estados tienen obligaciones inmediatas respecto al derecho a la educación, como la garantía del ejercicio de los derechos sin discriminación alguna²²⁷ y la obligación de adoptar medidas para lograr la plena aplicación del artículo 13. Estas medidas han de ser deliberativas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación. En este numeral encontramos una determinación clara de toda formulación e implementación de políticas públicas en el tema educativo, al que no pueden eludirse los Estados.

En el numeral 44, hace un llamado de atención a los Estados, cuándo les dice:

El ejercicio del derecho a la educación a lo largo del tiempo, es decir ‘gradualmente’ no debe interpretarse como una pérdida del sentido de las obligaciones de los Estados Partes. Realización gradual quiere decir que los Estados tienen la obligación concreta y permanente ‘de proceder lo más expedita y eficazmente posible’ para la plena aplicación del artículo 13”. (CDESC, *Observación* 13, núm. 44).

Dentro del principio de progresividad que se da en derecho, en el numeral 45 advierte sobre cualquier medida regresiva, dice: “La admisión de medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la educación, y otros derechos enunciados en el Pacto Internacional, es objeto de grandes prevenciones. Las prevenciones se dan por los cambios en la administración pública de quienes ostentan el poder ya sea por los procesos democráticos o no, y por ende por los intereses políticos, donde las políticas educativas van al vaivén de estos procesos. Las políticas en educación

²²⁷ Cita el párrafo 2 del artículo 2 que dice: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

deben ser políticas de Estado, en escala local, regional, nacional e internacional a largo plazo, acorde a la interpretación de los tratados internacionales, centrado en el Derecho del niño en su desarrollo integral. Como lo hemos venido afirmando: sólo si la educación es entendida de un modo global, sólo si es considerada como una totalidad, en el proceso y centrada en el niño pueden darse pasos importantes para el correcto planteamiento de problemas actuales. “La política está en pleno proceso de globalización y por tanto requiere un nuevo enfoque” (Rizvi y Lingard, 2013, p. 37).

El *Comité* es enfático en recordar –numeral 46– a los Estados que el derecho a la educación, como todos los Derechos Humanos, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados: las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. A su vez la obligación de cumplir consta de la obligación de facilitar y la obligación de proveer.

La obligación de respetar exige que los Estados Partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación.

La obligación de proteger impone a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros.

La obligación de facilitar –la de dar cumplimiento– exige que los Estados Partes adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia.

La obligación de facilitar –dar cumplimiento– al derecho concreto cada vez que un individuo o grupo no puede, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí mismo con los recursos a su disposición. (CDESC, Observación N° 13, núm. 47)

Frente a estas obligaciones, el *Comité* insiste en dos elementos del artículo 13 del *Pacto Internacional*. En primer lugar, dice que está claro que en el artículo 13 se considera que “los

Estados tienen la principal responsabilidad, [pero no única²²⁸, —está la responsabilidad de la familia y la sociedad—] de la prestación directa de la educación en la mayor parte de las circunstancias; coloca por ejemplo, que se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza” (CDESC, *Observación 13*, núm. 48).

En segundo lugar, enfoca la atención de las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 en lo que respecta a la enseñanza primaria, secundaria, superior y fundamental, los parámetros por los que se mide la obligación del Estado de cumplir —facilitar— no son los mismos para todos los niveles de enseñanza; “en consecuencia, a la luz del texto del Pacto, la obligación de los Estados Partes de cumplir (facilitar) se acrecienta en relación con el derecho a la educación, pero el alcance de esta obligación no es el mismo respecto de todos los niveles de educación” (CDESC, *Observación 13*, núm. 48).

El *Comité* concluye el numeral 48 diciendo: “El comité observa que esta interpretación de la obligación de cumplir —facilitar— respecto del artículo 13 coincide con el derecho y la práctica de numerosos Estados Partes”; desde nuestra perspectiva, es importante estar atentos porque muchos avances responden más a reivindicaciones de derechos laborales, planteados por los sindicatos que a verdaderas políticas de los Estados, planeadas, deliberativas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación. Porque quienes reivindican son los adultos, por sus propios derechos²²⁹. ¿Quién reivindica los derechos de los niños?; el Estado debe ser el primero en respetar, proteger, facilitar y cumplir este derecho concreto de los niños.

²²⁸ La Declaración de Jomtien (1990), invita a tener una visión ampliada y un compromiso renovado, en un sistema integrado y complementario, que preste un apoyo sostenido y a largo plazo (numeral 35).

²²⁹ El paro educativo de 2015 en Bogotá el pliego de condiciones giró sobre: ascenso, salario y no a evaluación de docentes. Los estudiantes permanecieron más de un mes sin servicio educativo prestado en instituciones oficiales. (www.ElTiempo.com, 5 de mayo de 2015).

El *Comité*, en el numeral 50, acentúa estas obligaciones del Estado de respetar, proteger y cumplir, y los orienta a llevar a efecto cada una de las características fundamentales que antes ha anunciado en el numeral 6, dijo: “La educación en todas sus formas y en todos los niveles debe de tener cuatro características interrelacionadas”, pero que hay que leer conjunto con el numeral 7, que afirma “al considerar la correcta aplicación de estas características interrelacionada y fundamentales, se habrán de tener en cuenta ante todo los superiores intereses de los alumnos”. Los ejemplos que coloca –dice el *Comité*– en cada una de las características, son recogidos de los múltiples informes de los Estados, orientados por las problemáticas que se presentan en ellos.

Los Estados tienen las obligaciones de respetar, proteger y llevar a efecto cada una de las características fundamentales (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) del derecho a la educación. Por ejemplo:

- La obligación del Estado de respetar la disponibilidad de la educación se demuestra no cerrando escuelas privadas.

- La de proteger la accesibilidad de la educación, velando por que terceros, incluidos padres y empleadores, no impidan que los niños-niñas asistan a la escuela.

- La de facilitar –llevar a efecto– la aceptabilidad de la educación, adoptando medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable para las minorías y las poblaciones indígenas, y de buena calidad para todos.

- La obligación de llevar a efecto –facilitar– la adaptabilidad de la educación, formulando planes de estudio y dotándolos de recursos que reflejen las necesidades contemporáneas de los estudiantes en un mundo en transformación.

- La de llevar a efecto –facilitar– la disponibilidad de la educación, implantando un sistema de escuelas, entre otras cosas construyendo aulas, estableciendo programas, suministrando materiales de estudio, formando maestros y abonándoles sueldos competitivos a nivel nacional. (CDESC, *Observación* 13, núm. 42).

Respecto a la enseñanza secundaria, superior y fundamental, el *Comité* dice que los Estados tienen la obligación inmediata de adoptar medidas para implantar la enseñanza en las distintas formas y niveles; continúa afirmando: “...como mínimo, debe adoptar y aplicar una estrategia nacional de educación que establezca la enseñanza secundaria, superior y fundamental, de conformidad con el Pacto, esta estrategia debe contar con mecanismos, como indicadores y criterios de referencia, relativos al derecho a la educación que permita una supervisión estricta de los progresos realizados” (CDESC, *Observación 13*, núm. 48).

Aquí hay un elemento fundamental en la formulación e implementación de las políticas públicas, no es suficiente contar con una estrategia, con sus respectivos indicadores, y criterios de referencia, si estos indicadores se constituyen únicamente para presentación de informes. Los Estados Partes tienen obligaciones inmediatas de ‘adoptar medidas’ para implantar la enseñanza respecto al derecho a la educación, como la garantía del ejercicio de los derechos sin discriminación alguna para lograr la plena aplicación del artículo 13. Estas medidas han de ser “deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación” (CDESC, *Observación 13*, núm. 43).

Reafirmamos lo que hemos venido planteando cuando iniciamos la reflexión acerca del sistema escolar, que es uno de los aspectos más complejos, donde “El estudio de los sistemas públicos de educación es hoy en varios países una auténtica especialidad” (De Puellez, 2004, p. 270).

La *Observación 13*, tratando de las obligaciones jurídicas de los Estados, retoma las relaciones con las instituciones de enseñanza privada; para el *Comité* es necesario mantener un sistema transparente y eficaz de supervisión; “si un Estado decide hacer contribuciones financieras a instituciones de enseñanza privada, debe hacerlo sin discriminación alguna” (núm. 54), respetando las relaciones con la familia, para que ésta favorezca el derecho a la educación del niño y velar

porque ni las comunidades ni la familia dependan del trabajo infantil (núm. 55), pero se les respete el derecho por la libre elección de la educación sin la intervención del Estado ni de terceros (núm. 57), facilitar el derecho de igualdad a una educación de calidad, sin ninguna discriminación, mediante mecanismos de becas de enseñanza que ayude a los grupos desfavorecidos (núm. 53), igualmente estrategias de asistencia y cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas, para el pleno ejercicio del derecho a la educación²³⁰ (núm. 56).

El Comité en el numeral 58 advierte a los Estados, sobre las violaciones por acción u omisión: “Cuando se aplica el contenido normativo del artículo 13 (parte I) a las obligaciones generales y concretas de los Estados Partes (parte II), se pone en marcha un proceso dinámico que facilita la averiguación de las violaciones del derecho a la educación las cuales pueden producirse mediante la acción directa de los Estados (por obra) o porque no adopten las medidas que exige el Pacto (por omisión).

Ejemplos de violaciones del artículo 13 son:

- La adopción de leyes, o la omisión de revocar leyes que discriminan a individuos o grupos, por cualquiera de los motivos prohibidos, en la esfera de la educación.
- La aplicación de planes de estudio incompatibles con los objetivos de la educación expuestos en el párrafo 1 del artículo 13.
- El no mantener un sistema transparente y eficaz de supervisión del cumplimiento del artículo 13.
- El no implantar, con carácter prioritario, la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.

²³⁰ “El *Comité* concluye con el numeral 57 diciendo: “Respecto de la negociación y la ratificación de acuerdos internacionales, los Estados Partes deben adoptar medidas para que estos instrumentos no afecten negativamente al derecho a la educación. Del mismo modo, tienen la obligación de que sus acciones como miembros de las organizaciones internacionales, comprendidas las instituciones financieras internacionales, tengan debidamente en cuenta el derecho a la educación”.

-El no adoptar “medidas deliberadas, concretas y orientadas”, hacia la implantación gradual de la enseñanza secundaria, superior y fundamental.

-La prohibición de instituciones de enseñanza privada; el no velar porque las instituciones privadas cumplan con las “normas mínimas” de educación que disponen los párrafos 3 y 4 el artículo 13.

-La negación de la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos.

-El cierre de instituciones de enseñanza en épocas de tensión política sin ajustarse a lo dispuesto por el artículo 4. (CDESC, *Observación* 13, núm. 59)

Cierra con el numeral 60, recordando que para la aplicación del artículo 13, tiene especial importancia el papel de los organismos de las Naciones Unidas²³¹, invitándolos a mantener esfuerzos coordinados para lograr el ejercicio del derecho a la educación a fin de intensificar la coherencia y la interacción entre todos los participantes, incluidos los diversos organismos de la sociedad civil, lo fundamental es respetar los respectivos mandatos específicos y aprovechar las competencias de cada uno.

La *Observación General 13*°, sobre el numeral 13 del *Pacto Internacional*, se constituye en un punto nodal de la interpretación del derecho a la educación de la política internacional.

Tabla 22 *Circunstancias y principios Observación No. 13.*

Comité de los derechos económicos, sociales y culturales. <i>Observación N° 13</i> ° (1999).	
Circunstancias	Principios.
El Comité de Derechos económicos, sociales y culturales, se estableció en virtud de la Resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico Social (ECOSOC), para desempeñar las funciones de supervisión del <i>Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales</i> (PIDESC),	La educación es un derecho humano y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. La educación como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, es el principal medio que permite a adultos y menores económicas y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades.

²³¹ Se refiere a la UNESCO, el PNUD, el UNICEF, la OIT, el BANCO MUNDIAL, los otros bancos regionales, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos pertinentes del Sistema de Organizaciones Unidas.

asignadas a este Consejo en la parte IV del PIDESC.

Es un órgano de expertos independientes.

Todos los Estados Partes, deben presentar informe a los dos años. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de Observaciones Generales.

El Comité de Derechos económicos, sociales y culturales en el informe del 21º período de sesiones (1999), elaboró la Observación general 13, se basa en la amplia experiencia adquirida por el *Comité* en el examen de los informes de los Estados Partes a lo largo de muchos años, constituyendo estas Observaciones en una rica doctrina y factor interpretativo de referencia de los derechos humanos.

La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación.

La educación debe orientarse al desarrollo del sentido de la dignidad de la personalidad humana, debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre y debe favorecer la comprensión entre todos los grupos étnicos, y entre las naciones y los grupos raciales y religiosos, debe capacitar a todas las personas. De todos esos objetivos, el fundamental es que debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana.

El derecho a recibir educación engloba cuatro características interrelacionadas y fundamentales, que debe tener en todas sus formas y en todos los niveles: disponibilidad; accesibilidad; aceptabilidad; adaptabilidad. Pero al considerar la correcta aplicación de estas características interrelacionadas y fundamentales, se habrá de tener en cuenta ante todo los superiores intereses de los alumnos.

El principal sistema para impartir la educación básica fuera de la familia es la escuela primaria.

Gratuidad: Asegurar la disponibilidad de la enseñanza para el niño. –oportunidad e igualdad de trato-

Obligatoriedad: El hecho que ni el padre, ni los tutores, ni el Estado, tienen derecho a tratar como optativa la decisión de si el niño debería tener acceso a la enseñanza primaria. Ahora subraya que la obligatoriedad solamente se puede justificar si la educación ofrecida es de calidad adecuada, es pertinente para el niño y promueve la realización de otros Derechos del niño.

Sistema escolar. Es una red de derechos, donde el interés superior del niño está en el centro.

La educación corresponde a una ‘totalidad’ en equilibrio y dinámica. Un asunto complejo, público y privado a la vez.

Las limitaciones legalmente permisibles, tienen por objeto fundamental proteger los derechos individuales y no la indulgencia ante la imposición de limitaciones por parte del Estado.

El derecho a la Educación, impone tres tipos o niveles de obligación a los Estados: Las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. A su vez la obligación de cumplir consta de la obligación de facilitar y la obligación de proveer.

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de la Observación N° 13. 1999 del Comité de derechos económicos, sociales y culturales.

8.2. Comité de los Derechos del niño. Informes periódicos cuarto y quinto de Colombia

8.2.1. Informes periódicos, una mirada para aprender desde la experiencia. El *Comité de los Derechos del niño*, consideró los informes periódicos cuarto y quinto de Colombia y lo dio a conocer en un documento, organizado en tres grandes partes; una introducción, una segunda parte titulada: medidas de seguimiento adoptadas y progresos logrados por el Estado y una tercera parte subtitulada: Principales áreas de preocupación.

En la Introducción, se limita únicamente a notificar que consideró los informes recibidos del Estado colombiano, que fueron trabajados en sus sesiones 1955^a y 1956^a, celebrados los días 20 y 21 de enero de 2015. En la segunda parte del informe, de una forma precisa anota las diversas ratificaciones que ha realizado el Estado Colombiano de las diversas Convenciones sobre Derechos Humanos; manifiesta con satisfacción la adopción de varias medidas legislativas entre ellas la Ley 1098 sobre el *Código de Infancia y Adolescencia* de 2006; y por último, dice acoger con satisfacción diversas medidas de política pública, entre ellas, la política pública sobre igualdad de género en 2012; política y estrategia para la primera infancia en 2010, y el Plan Nacional para la infancia y adolescencia 2009-2019.

Una vez expresados estos aspectos generales; en una tercera parte del documento manifiesta sus preocupaciones y las organiza en siete temáticas. Una primera: medidas generales de implementación, donde el comité recomienda al Estado que adopte todas las medidas necesarias para hacer frente a sus recomendaciones anteriores²³², que no se han implementado lo suficiente y en particular, aquellas relacionadas con la vigilancia independiente (monitoreo – independiente), la recopilación de los datos; la formación y la difusión y los estándares de vida.

²³² Comité de los Derechos del niño. Documento CRC/C/COL/CO3. Hace referencia de su no implementación, en su orden a los párrafos 19; 27; 29-30; 66.

En materia de política y estrategia integral, el *Comité* recomienda que el Estado revise el *Plan Nacional de acción para la niñez y la adolescencia* (2009-2019), de acuerdo con la *Convención*, con el fin de asegurar que los derechos de todos los niños, incluido los mayores de 6 años, sean tenidos en cuenta en políticas públicas; igualmente asegurar estrategias específicas y destinaciones de recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para su implementación; lo anterior porque le preocupa que la mayoría de los esfuerzos están concentrados en el desarrollo de la primera infancia, mientras se han adoptado medidas insuficientes para implementar adecuadamente el Plan de acción para niños mayores de 6 años.

A nivel general del documento hace referencia a tres principios generales²³³ y sobre ellos enfoca las observaciones: El interés superior del niño²³⁴; la no-discriminación y el respeto por las opiniones y participación del niño. El *Comité* manifiesta que teniendo en cuenta los reportes, existe la preocupación de que el derecho del interés superior del niño, no ha sido aplicado en la práctica de manera consistente debido a la falta de claridad conceptual en cuanto a su contenido. Invita que a la luz de la *Observación general 14°* (2013) sobre los derechos de los niños, se tome su interés superior como su principal consideración.

Nuestro estudio, precisamente quiere ser un aporte a este vacío, como lo manifestamos en párrafos anteriores, cuando se presentó el análisis de la *Convención* de 1989; si no se ahonda en su proceso histórico y se parte de la *Declaración de Ginebra*, quedará como un concepto abstracto, como lo vienen manejando diversos autores; en cambio si partimos de la *Declaración de Ginebra*

²³³ Desde la mirada de la Declaración de Ginebra, quedan otros principios un poco a la sombra como son los de la protección especial y el derecho a crecer y desarrollarse de una manera normal y una interrelación directa con el derecho a la educación.

²³⁴ El Objetivo del concepto “interés superior del niño, es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la convención y el desarrollo holístico del niño que [l]o que a juicio de un adulto es el interés superior no puede primar sobre la obligación de respetar todos los Derechos del niño enunciados en la convención” (CRC, 2013, Observación 14, párr. 4).

es responder a las necesidades permanentes del niño, necesidades concretas y diferenciadas en cada niño para garantizar su desarrollo normal²³⁵, para su crecimiento integral como sujeto con y de derechos. “El interés superior del niño se concibe como un derecho individual y como un derecho colectivo” (CRC. Observación 14, núm. 19).

El *Comité* en la *Observación 14*, presenta el interés superior del niño, como: un principio, un derecho, una norma. “Un principio en lo que respecta a la interpretación y aplicación de todos los derechos del niño y se aplican como un concepto dinámico” (CRC, Observación 14, núm.11). El interés superior del niño no es nuevo, el objetivo es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico (CRC, Observación 14, núm.2). “La plena aplicación del concepto de interés superior del niño, exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboran todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana” (CRC, Observación 14, núm.5).

El interés superior del niño es un principio jurídico interpretativo fundamental; un derecho sustantivo y una norma de procedimiento; donde el interés superior del niño, no es una consideración especial, sino la consideración especial, en efecto debe ser el factor determinante de una decisión, donde los Estados deberán explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir que se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterio se ha basado la decisión y cómo se ha ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones, ya se trate de cuestiones normativas generales o de casos concretos (CRC, Observación 14, núm.6).

²³⁵ El término desarrollo, la *Observación 5* (2003, párr. 12), del Comité del niño, lo describe como “concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, psicológico y social del niño”. Para garantizar el desarrollo del niño es esencial “adoptar un enfoque basado en derechos en el que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad del niño y promover su dignidad” (CRC, 2013, Observación 14, párr. 5).

El principio de interés superior del niño, lleva al acceso a una educación gratuita de calidad (CRC, Observación 14, núm.79). Todas las decisiones sobre las medidas e iniciativas relacionadas con un niño en particular²³⁶ o un grupo de niños deben respetar su interés superior con respecto a la educación, promover su educación y una educación de mejor calidad para el niño y cada vez para más niños. “El interés superior del niño se concibe como un derecho colectivo y como un derecho individual” (CRC, Observación 14, núm.23).

Una educación de mejor calidad, exige docentes mejor preparados, así como un entorno propicio escolar²³⁷ y comunitario para los niños, métodos de enseñanza y de aprendizaje apropiados. Educación como una oportunidad de esparcimiento, promoción del respeto y la participación y el cumplimiento de las ambiciones –proyecto de vida–. Satisfacer esa necesidad y fomentar las responsabilidades del niño para superar las limitaciones que puede acarrear cualquier situación de vulnerabilidad, responderá a su interés superior (CRC, Observación 14, núm.79).

El Comité en la *Observación general 14*^o; invita a los Estados y a todas las personas que se hallan en situación de evaluar y determinar el interés superior del niño a que presten atención a las salvaguardias y garantías entre las siguientes: derecho del niño a expresar su propia opinión²³⁸; la determinación de los hechos; la percepción del tiempo, mirar el futuro; presencia de profesionales cualificados; la representación letrada, la argumentación jurídica; los mecanismos para examinar o revisar las decisiones y sobre todo la evaluación del impacto en los Derechos del niño. Estas

²³⁶ Como hemos venido presentando, la importancia de respetar, garantizar y cumplir el derecho del Padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos, de acuerdo a sus creencias, y convicciones, que implica el derecho a escoger colegio que responda a sus expectativas del derecho al proyecto de vida.

²³⁷ Proyectos Educativos Institucionales, en correlación con los proyectos de familia, proyectos de vida, proyecto de país.

²³⁸ Afirma el comité que: “existe preocupación, porque esta población, rara vez, es consultada en actos y procedimientos administrativos o judiciales competentes” (CRC, *Observación 12*).

garantías se deben tener en cuenta en la formulación de políticas, para garantizar la buena gobernanza en los derechos de los niños. La evaluación del impacto, podría basarse en las aportaciones de los niños, la sociedad civil y los expertos en la materia (CRC/C/COL/CO3, párr. 88).

El derecho al desarrollo y a la educación, desde el interés superior del niño, es un servicio esencial y de enorme importancia, en modo alguno cabe considerarlo “un servicio público en sentido propio” (Martínez, J.L., 1991, p. 419). Los derechos fundamentales y las libertades públicas relacionados con la educación escolar determinan necesariamente el carácter de este servicio esencial de la comunidad; responsabilidad de la persona, la familia, la sociedad y el Estado. El poder público tiene que intervenir en la regulación del servicio esencial de la educación, pero debe hacerlo, no sólo respetando sino fomentando al máximo la iniciativa de la sociedad civil (Riu, Martínez y Tornos, 2005).

A partir de las consideraciones anteriormente anotadas, recoge el documento de evaluación del Comité de los Derechos del niño –Informes periódicos cuarto y quinto de Colombia– y plantea al Estado colombiano, entre otras observaciones, que evalúe el impacto sobre cómo se tiene en cuenta el interés superior del niño, en las inversiones o los recortes presupuestarios en todos los sectores, y que garantice que los impactos de dicha inversión o recortes en niños y niñas sean medidos (CRC/C/COL/CO3, párr. 14).

Aspecto fundamental a tener en cuenta en las políticas educativas tratándose de un servicio esencial es el de mejorar los esfuerzos para que los departamentos y municipios cumplan con sus

obligaciones en la garantía de los derechos de los niños²³⁹ ; alienta al Estado para que elabore los criterios, para orientar a todas las personas con autoridad para determinar el interés superior del niño en todas las áreas y para establecer la importancia de este principio como de principal consideración (CRC/C/COL/CO3, párr. 22).

Afirma el informe que existe la preocupación porque ésta población –los niños– rara vez, es consultada en actos y procedimientos administrativos o judiciales competentes; que la participación de los niños –en políticas educativas escolares– en la escuela no es eficaz y sus propuestas rara vez son implementadas. Sobre el derecho del niño a ser escuchado, el Comité recomienda que el Estado adopte medidas para fortalecer este derecho de conformidad con el artículo 12 de la *Convención*; pide que se asegure que los órganos/mecanismos de participación sean establecidos en todos los municipios y departamentos y vigile de cerca su funcionamiento y resultados alcanzados (CRC/C/COL/CO3, párr. 25).

Pide cuidar los entornos familiares y cuidados alternativos; el derecho a la ternura, al amor, a ambientes familiares y escolares sanos, recomienda la prestación de servicio de consejería en las escuelas, y comunidades y la implementación de actividades de sensibilización para prevenir problemas de salud mental, incluidos los suicidios (CRC/C/COL/CO3, párr. 33-37); manifiesta su preocupación, porque niños y niñas continúan abusando drogas a edades cada vez más tempranas y porque el Estado no ha adoptado las medidas suficientes, para hacer frente al fenómeno; recomienda incluir acciones específicas de cuidado a niños consumidores de drogas y adoptar una

²³⁹ El Comité de los Derechos del niño, documento CRC/C/COL/CO3, párrafo 11d, manifiesta: “Los Departamentos y municipios han mostrado pocos progresos en la protección de los derechos de los niños”; de ahí el objetivo de este estudio de la importancia del análisis de las políticas en los planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá..

política pública específica que incluya las medidas oportunas de prevención, protección y rehabilitación (CRC/C/COL/CO3, párr. 47).

El Comité, manifiesta también preocupaciones por la baja calidad de la educación, debido a un presupuesto insuficiente, lo que resulta en una infraestructura insuficiente y deficiente y la falta de maestros calificados; la alta tasa de deserción escolar, las medidas insuficientes para identificar y abordar sus causas y los reportes sobre el abandono escolar de niñas por embarazo; la necesidad de fortalecer los programas de educación en materias de derechos humanos, la igualdad de género, el derecho internacional humanitario y la paz (CRC/C/COL/CO3, párr. 51).

Ante estas preocupaciones el Comité recomienda mejorar la calidad de la educación y su disponibilidad y accesibilidad, respetar, proteger y llevar a efecto cada una de las características fundamentales: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad del derecho a la educación; proporcionar formación de calidad a los docentes; fortalecer las medidas para disminuir la deserción escolar, teniendo en cuenta las razones particulares del niño para abandonar la escuela, –sobre todo al terminar la primaria y durante el proceso de la secundaria y media²⁴⁰ y con las bases en las lecciones aprendidas abordar las necesidades diferenciales (CRC/C/COL/CO3, párr. 51).

El Comité manifiesta que teniendo en cuenta los reportes, existe la preocupación de que este derecho interés superior del niño, no ha sido aplicado en la práctica de manera consistente debido

²⁴⁰ El informe de Delors (1996, 14), manifiesta que: “La educación básica es un problema que se plantea (...) desde este nivel de la educación (...) tienen que fomentar el deseo de aprender, el ansia y alegría de conocer, y, por lo tanto, el afán y las posibilidades de acceder más tarde a la educación durante toda la vida”. Llegamos así a lo que representa una de las principales dificultades de toda reforma –o política pública–, es decir, cuál es la política que se debe llevar a cabo con respecto a los jóvenes y adolescentes que acaban la enseñanza primaria, durante todo el período que transcurre hasta su entrada en la vida profesional o en la universidad. Nos atrevemos a decir que estos tipos de enseñanza llamada secundaria son, en cierto sentido, los impopulares de la reflexión sobre la educación. De hecho, son objeto de innumerables críticas y generan buen número de frustración.

a la falta de claridad conceptual en cuanto a su contenido²⁴¹, e invita que a la luz de la Observación general 14° (2013) sobre los derechos de los niños, se tome su interés superior como su principal consideración.

Para nosotros, la mejor forma de identificar y hacer visible estos problemas detectados en un sistema educativo nacional de políticas de ordenación²⁴², descentralizado y de autonomía institucional, es con análisis de políticas localizadas, en el caso colombiano formuladas e implementadas en los planes de desarrollo en la ciudad de Bogotá DC.

Tabla 23 Circunstancias y principios del informe a Colombia sobre los Derechos del niño.

Comité de los Derechos del niño. Informes periódicos cuarto y quinto de Colombia 2015.	
Circunstancias	Principios
<p>El Comité de los Derechos del niño de Naciones Unidas, consideró los informes periódicos cuarto y quinto de Colombia y dio a conocer su resultado en un documento , organizado en tres grandes partes; una introducción, una segunda parte titulada: medidas de seguimiento adoptadas y progresos logrados por el Estado y una tercera parte titulada: Principales áreas de preocupación.</p> <p>En la Introducción, se limita únicamente a notificar que consideró los informes recibidos del Estado Colombiano, que fueron trabajados en sus sesiones 1955^a y 1956^a, celebrados los días 20 y 21 de enero de 2015.</p>	<p>El documento hace referencia a tres principios generales y sobre ellos enfoca las observaciones: El interés superior del niño, la no-discriminación y el respeto por las opiniones y participación del niño.</p> <p>El interés superior del niño, es un principio, un derecho, una norma. Un principio en lo que respecta a la interpretación y aplicación de todos los Derechos del niño, y se aplica como un concepto dinámico. El objetivo es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos y el desarrollo holístico.</p> <p>La plena aplicación del concepto de interés superior del niño, exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana.</p> <p>El interés superior del niño es: un principio interpretativo fundamental, un derecho sustantivo y una norma de procedimiento; donde el interés superior del niño es la consideración esencial.</p>

²⁴¹ Un ejemplo del manejo del principio de interés superior del niño, como concepto “abstracto” es presentado así por Borrás (2010, p. 11), en la presentación realizada por él con motivo de las jornadas en conmemoración del 50 aniversario de la *Declaración Universal de los Derechos del niño* y del 20 Aniversario del Convenio de Nueva York sobre los Derechos del niño.

²⁴² El tema de políticas de ordenación, lo desarrollamos en el capítulo siguiente (9.3. clases de políticas y políticas de ordenación)

El objetivo del interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño, que [1]o que a juicio de un adulto es el interés superior del niño, no puede primar sobre la obligación de respetar todos los Derechos del niño enunciados en la Convención (Observación general 14, párrafo 4).

El término desarrollo, como concepto holístico, abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, psicológico y social (Observación general 5, párr. 12) que exige la conservación del entorno familiar, engloba la preservación de las relaciones del niño en un sentido amplio. Esas relaciones abarcan a la familia ampliada como la escuela (Observación general 14, párr. 70).

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido del informe elaborados por el Comité de Derechos del niño en sus secciones 1955^a y 1956^a de 2015 y presentados a Colombia, en respuesta a los informes periódicos cuarto y quinto presentados por el país.

**CAPÍTULO 9: POLÍTICAS PÚBLICAS. SU FORMULACIÓN,
IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN**

CAPÍTULO 9

Políticas públicas: su formulación, implementación y evaluación

9.1. Políticas Públicas y conferencias mundiales de la Organización de Naciones Unidas.

Según Aguilar (1992a, p. 24), “los problemas más importantes que afectan las políticas públicas como ciencia del Estado en acción, son los de la carencia de teoría básica social, económica y política”; ahora, no se refiere expresamente a las dos teorías que han luchado por el liderazgo mundial, sino que, en este tiempo de transición a una nueva era, con el agotamiento de esas grandes narraciones políticas de la modernidad como el marxismo y el liberalismo clásico, es lo que llevó a poner la mirada sobre el trabajo concreto de y en los entes gubernamentales con el análisis de las políticas públicas; a éstas hay que presentarles como legitimación para los tiempos de hoy, la teoría de la dignidad de la persona y de los Derechos Humanos; así nos lo afirma Elías Castro (2010, p. 156) cuando dice: “Una de las maneras de legitimación de los estados actuales – si no el más importante– consiste en una verdadera promoción, divulgación y efectividad de los Derechos Humanos como recurso que posibilite la existencia de un verdadero²⁴³ Estado social de derecho”.

Ahora, en los capítulos anteriores se presentaron las *Declaraciones* y las *Convenciones* de los tratados internacionales, que nos describen los principios y fundamentos interpretativos para comprender los Derechos del niño, el derecho a la educación; igualmente de la Organización de las Naciones Unidas: la *Declaración de Jomtien* de 1990, *Dakar* del año 2.000 y *Santiago de Compostela* del año 2010, que nos presentan el programa que los Estados miembros de las

²⁴³ Según Noguera (2014), “Nos encontramos hoy ante una profunda crisis con un Estado social en desmantelamiento, vaciamiento del contenido esencial; no ante una crisis periódica o cíclica más, sino ante una crisis estructural que ya no se puede solucionar mediante el restablecimiento de nuevas formas atomistas o fragmentadas de igualdad, sino que nos obliga a pensar en nuevas formas integrales de igualdad y en el cómo ponerlas en práctica”.

Naciones Unidas, están llamados a concretar, desarrollar y cumplir. Existe una interrelación e interdependencia de compromisos entre los principios dado por los tratados internacionales y los programas internacionales que los Estados están llamados a formalizarlos en políticas públicas concretas.

Para Moreu Á. C. (2000, p. 147), hay tres niveles de la política educativa: están los discursos sobre la relación entre pedagogía y política, es decir la pedagogía política; las decisiones sistemáticas político-educativas, cuando los discursos se formalizan en políticas concretas; Weber propondrá el concepto de burocracia, dando lugar a un tercer nivel de concreción, el nivel de la gestión política-educativa. Según Moreu Á. C., actualmente, la interrelación entre la pedagogía política, las políticas educativas y la gestión política-educativa es fácilmente observable. Pero, esto si lo vemos dentro de paradigmas de las normas: Concepto de Estado, Constitución, normas orgánicas, políticas públicas; pero, si el paradigma es desde el principio de la dignidad de la persona y Derechos Humanos, entramos en la complejidad a mirar más holísticamente, que de causa y efecto.

Para nuestro estudio el discurso –pedagogía política– obligatoriamente debe de partir de la temática de la dignidad humana, de los Derechos Humanos, del derecho internacional, de los principios y fundamentos interpretativos de los tratados internacionales. Ahora, la formalización en políticas concretas, la misma Organización de Naciones Unidas, organismo que lleva adelante el discurso del derecho internacional y los mismos Estados que las han formalizado en planes, se han comprometido en llevar adelante políticas educativas definidas en los planes internacionales²⁴⁴

²⁴⁴ *La Declaración de Jontiem*, plantea la universalización de la primaria; Dakar determina como fecha límite como compromiso de los Estados el año 2015 (Dakar, Introducción párr. 7)

y que a su vez deben ser también formulados, implementados y evaluados, en políticas públicas en cada contexto, la gestión política-educativa.

Antes de adentrarnos en la gestión política-educativa o políticas públicas, –Estado en acción– es fundamental aclarar algunos conceptos:

9.2. Concepto de evaluación y de análisis de políticas públicas

Según Ballart (1993), la primera y principal idea en relación con la evaluación la identifica con un medio para determinar los resultados y efectos de las políticas públicas y programas a través de rigurosos instrumentos metodológicos propios de las ciencias sociales. Ahora bien, continúa diciendo que el pensamiento más reciente, sugiere que la evaluación puede abarcar todas las esferas del ciclo vital de una política o programa, desde su concepción hasta su impacto pasando por su ejecución. Es así que dentro de la adopción de una perspectiva cíclica en relación con las políticas o programas de la administración, la evaluación puede examinar como mínimo tres fases diferentes y que corresponden con la creación o formulación, implementación, y producción de resultados o impactos de una política o programa.

En cambio, análisis de las políticas públicas se trata de un enfoque más cercano a la ciencia política (Fernández, A. 2012, p. 503), hacen referencia a indagar lo que el gobierno decide hacer o no hacer; afirmación formulada por Dye (1976). La razón del actuar u omisión del político tiene bastante repercusiones, tanto si se trata de una política expresa o de procesos políticos ocultos que determinan la inactividad de los gobiernos (Roth, 2012, pp. 17-28).

Teniendo en cuenta los dos conceptos anteriores, –evaluación y análisis de políticas públicas– pasamos a la definición de política pública:

Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación insatisfactoria o problemática. (Roth, 2012, p. 27)

A partir de esta definición, se puede considerar que hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción de problemas o necesidades, definición de objetivos y proceso; ahora dentro de una perspectiva cíclica, igualmente que en una evaluación se examinan como mínimo tres fases: formulación, implementación y evaluación.

9.3. Clases de políticas públicas y política pública de ordenación

Según De Puelles (2004, p. 83), “desde que Lowi escribiera en 1964 un famoso artículo en la revista *World Politics* sobre las políticas públicas, la terminología utilizada por este politólogo para diferenciar las distintas clases de políticas públicas se ha impuesto internacionalmente en la vida académica: políticas distributivas, reguladoras y redistributivas”. Es importante tener presente que manteniendo la tipología de su primer libro, después Lowi (1994) introdujo cambios terminológicos en esta tipología, creando la expresión ‘técnicas de control’, común a todas las políticas, habida cuenta que en definitiva las políticas de los gobiernos aspiran en cierta medida a controlar los acontecimientos y los grupos.

Confirma De-Puellez (2004, p. 83), que en el campo de la reflexión aun manteniendo la primera tipología es necesario tener presente también la nueva denominación, la de ordenación, que es aquella que emana de la Constitución, que se aproxima mucho al concepto de orientación política, verdaderas suprapolíticas que fijan el marco global al que deben someterse las demás políticas.

Ahora bien, las políticas educativas son política de ordenación, no sólo porque emanan de la Constitución, o que el Estado esté obligado por los tratados internacionales a adaptar sus normas, como veíamos en el capítulo anterior de este estudio, sino fundamentalmente porque es un derecho. Cots, en la introducción del libro *La Declaració Universal dels Drets de l'Infant*, al presentar las necesidades del niño, como punto de partida de sus derechos, trae la clásica definición de Iehring Rudolph-Von (1976), “derecho es un interés o necesidad jurídicamente protegida” (Cots, 1979, p. 10). El derecho a la educación y por tanto la política educativa, no es un derecho o política pública aislada, sino indivisible, interrelacionada, interdependiente de los derechos y libertades individuales y colectivas constitucionales. De ahí, si no se respeta escrupulosamente la finalidad que se pretende, potencialmente es una fuente de violaciones y de conflictos. Es el espíritu constitucional, el que orienta la política de un Estado; por tanto las políticas distributivas, reguladoras o redistributivas, y en especial las ordenativas, no pueden perder este horizonte.

Los derechos fundados en la dignidad de la persona, obligan a replantear los ordenamientos jurídicos de las constituciones del Estado de derecho. La primacía de una constitución cerrada y del imperio de la ley debe ser sustituida por la primacía de una constitución abierta (Noguera, 2014, p. 40). Concretamente se plantea la sustitución de textos constitucionales de reglas (jurídicas) por nuevas constituciones basadas en el reconocimiento de principios; Noguera nos describe así ésta sustitución:

Los principios o criterios, a diferencia de las *reglas*, permiten una dogmática constitucional que esté más abierta a la posibilidad de la pluralidad de sujetos colectivos de incidir (dentro de los límites constitucionales fijados) en su realidad de forma intencional y según su propia cultura. Implica no reducir estos sujetos [individual o] colectivos plurales a objetos de una uniforme o mecánica política objetiva, a un guion monista y obligatorio, externo a sus valores y cultura, en el que no pueden improvisar

sino simplemente recitar su objeto, y por tanto, un reconocimiento de un área de libertad y autodeterminación interna para ellos, de amplias facultades de autonomía y autotutela. (Noguera, 2014, pp. 40-41)

Entre los principales elementos de distinción entre reglas y principios, Noguera (2014, pp. 38-44) dice que frente a la cualidad todo o nada que se predica de las reglas, está el peso o importancia relativa de los principios: si una regla es aplicable, resuelve el caso, y, si no resuelve el caso, es que no resulta en modo alguno aplicable. En cambio, los principios nos ofrecen pautas u orientaciones no concluyentes, que deben conjugarse con otras normas o principios.

Un segundo elemento de distinción es el carácter cerrado de las reglas y abierto de los principios, o lo que es lo mismo, la ausencia en estos últimos de un verdadero supuesto de hecho; en las reglas podemos conocer a priori los casos en que procede su aplicación, y por tanto también sus excepciones, lo que resulta imposible en presencia de un principio.

Un tercer elemento de distinción –clave en las políticas públicas educativas– es la idea de que las reglas sólo admiten un cumplimiento pleno, mientras que los principios son mandatos de optimización²⁴⁵ que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible; mientras que el criterio que preside las primeras –normas– es la oposición cualitativa verdadero-falso, todo-nada, el que preside los segundos –principios– es una progresión cuantitativa desde lo menos a lo más apropiado, desde lo menos a lo más oportuno. Finalmente, la tesis según la cual el conflicto entre reglas se resuelve o bien mediante la declaración de invalidez de una de ellas, o bien concibiendo

²⁴⁵ Los *Pactos Internacionales de Derechos Humanos* que hemos analizado anteriormente, se enuncia el “principio de optimización”, y “realización progresiva” de los derechos económicos, sociales y culturales, que si bien atiende el hecho de la dificultad de garantizar y cumplir en un breve período de tiempo, los Estados están obligados a “proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo” a nivel individual y colectivamente. (Enríquez, Pérez, *et al*, 2015, p. 30).

a una como excepción de la otra, mientras que un conflicto entre principios requiere ponderación, esto es, supone el triunfo de uno de ellos, pero sólo para el caso concreto.

A nivel histórico, algunas constituciones latinoamericanas han planteado el sistema constitucional, conformándose éste en un todo axiológico, como es el caso colombiano, que se describe así mismo en artículo 1 de la *Constitución*: “Colombia es un Estado social de derecho, (...) fundado en el respeto de la dignidad humana”; en su artículo 2, establece el fin esencial del Estado: “...garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, y en el capítulo 5, reconoce expresamente la primacía de éstos: “El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara la familia como institución básica de la sociedad”; según Mario Madrid (1997, pp. 16-17), siendo los Derechos Humanos los atributos del Estado colombiano, en el canon del artículo 1. Puede leerse: “El Estado colombiano se funda en los derechos humanos”, ahora entendiendo que el concepto de fundamento alude a la razón de ser de algo, puede afirmarse que el Estado que instituyó la *Constitución* de 1991, tiene como justificación básica lograr la plena vigencia de los Derechos Humanos, por eso se acordaron las reglas –principios– de convivencia de la sociedad, es decir los Derechos Humanos; de esta manera el Estado, no se justifica por sí mismo. Y en el canon del artículo 2, puede leerse: “Las autoridades están para proteger a todas las personas, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades”; el Estado sólo fue instituido por una razón externa a él, el garantizar el pleno ejercicio de los Derechos Humanos; y, en el artículo 5 “La primacía son los derechos inalienables de la persona”. En esta línea de argumentación, se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia T-499/92: “La integridad del ser humano constituye razón de ser, principio y fin último de la organización estatal”.

La interpretación de la *Constitución* orientada por el objetivo de hacer reales los Derechos Humanos considerados en su integridad, fue confirmada por la Corte Constitucional en Sentencia C 027/93: “El respeto y la efectividad de los derechos fundamentales es eje principalísimo de la axiología que inspira la carta de 1991”.

Ahora, la interpretación de los Derechos Humanos, “se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia”, entre ellos el derecho a la educación (artículo CN 93 y 67)²⁴⁶.

Además, en lo referente a los Derechos del niño, “la familia, la sociedad y el Estado son responsables de la educación” (artículo 67 CN)²⁴⁷, y, teniendo presente que “los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás” (artículo CN 44)²⁴⁸.

9.4. Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas de ordenación

9.4.1. Formulación de políticas públicas de ordenación. “Por formulación de políticas, se entiende una declaración de intenciones, una declaración general de metas y objetivos, que en la implementación, se deben de llevar a cabo, y una declaración de resultados” (Aguilar, 1992a, p. 12).

En las políticas públicas, ya sean distributivas, reguladoras y/o redistributivas, existe una pluralidad de soluciones posibles para resolver o tratar un problema, tanto en términos de

²⁴⁶ La Corte Constitucional ha hecho uso de la interpretación de tratados internacionales, en especial del documento “*la Observación General 13*”, del *Comité de derechos económicos, sociales y culturales*, en varias sentencias sobre la temática educativa: Sentencia T-743/13: educación-derecho y servicio público en función social; Sentencia 715/14: modernización de los sistemas educativos; Sentencia 273/14: Principio de continuidad en la prestación del servicio de educación, adoptando medidas de planeación para asegurar la efectiva prestación del servicio.

²⁴⁷ La Sentencia T-743/13 de la Corte Constitucional de Colombia, afirma que: “la relevancia de la función social – del derecho a la educación– explica que la norma superior le haya asignado a la familia, a la sociedad y al Estado una corresponsabilidad en la materialización de ese derecho”.

²⁴⁸ Sentencia T-799/11, Derecho a la educación –tratamiento constitucional con doble connotación como derecho y como servicio–: “La corporación ha ordenado la remoción de obstáculos en cuanto a su accesibilidad, para el disfrute de este derecho”.

finalidades y medios como de contenidos, donde los diversos actores (políticos, administrativos, sociales, económicos), van a influir sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos, tanto materiales como ideológicos; la presencia de esa multitud de actores explica por qué en esta clase de políticas públicas no son siempre las más ‘racionales’ o las más ‘coherentes’, sino el resultado de la confrontación entre actores (Chevallier, 1986, p. 453).

Una respuesta al problema poco a poco va a aparecer, se va diseñando y va a predominar sobre los demás. Idealmente durante esta etapa de formulación se establece un proceso de análisis del problema, de búsqueda de argumentos y de contra argumentos, de propuestas y de indagación acerca de las consecuencias posibles de tal o cual solución; de forma simultánea y mediante un proceso de selección, la cantidad de alternativas se va reduciendo a una sola que termina por imponerse como la mejor o más factible.

Por lo general la selección es el resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, buscan aliados, negocian acuerdos, juegan con sus capacidades comunicativas, de propaganda, de movilización, de información; al final, en un momento dado, cuando se ha determinado un cierto procedimiento legal, un actor específico, llámese parlamento, alcalde, gobernador, ministro o presidente, éste toma la decisión. Este acto, se constituye en un acto de legitimación que atribuye a la nueva decisión una fuerza particular. “Hay una política reconocida como legítima porque nadie plantea la posibilidad de hacerla de otra manera” (Bourdieu, 2014, pp. 24).

En cambio, las políticas públicas en el enfoque de ordenación, el derecho aunque está inscrito en la Constitución –agenda política de educación–, la alternativa consiste en disminuir la tensión entre el ser (la situación presente) y el deber ser (la situación deseada), para esto se dispone de algunas técnicas metodológicas que facilitan el diseño de mejora –principio de progresividad en

la educación— se trata de determinar una serie de objetivos, siempre más concretos a la realidad que viven los sujetos; una serie de objetivos que conforman una cascada y/o escala²⁴⁹ (cuadro 1). Se logra así establecer una jerarquía de objetivos que facilita la determinación de los niveles de intervención estatal, regional y el mismo ámbito del centro escolar y aún de cada familia²⁵⁰.

Tabla 24 *Planes de desarrollo en cascada y/o escala*

Plan nacional de desarrollo
Plan departamental de desarrollo
Plan municipal de desarrollo
Plan de desarrollo de los grupos indígenas y/o afrocolombianos.
Proyecto educativo institucional Escolar
Proyecto de familia
Proyecto de vida

Fuente: Elaboración propia.

La *Constitución colombiana* estableció como medio para el diseño de mejora, los planes de desarrollo, reduciendo las incertidumbres y las incoherencias, los planes cumplen algunas características: participación, autonomía, control, tiempo determinado de ejecución.

A través de la planificación se busca alcanzar los objetivos de manera coherente, con definición de prioridades, de jerarquía de objetivos a corto y mediano plazo y de los medios necesarios, bajo

²⁴⁹ Según Rizvi y Lingard (2013, p. 39), en las políticas educativas “nuevas consideraciones escalares han cobrado importancia, y requieren que ampliemos miras desde –lo local– lo nacional para incluir también lo global”; de ahí la importancia de objetivos en cascada y/o escalar.

²⁵⁰ La *Constitución colombiana*, establece una relación especial de la familia, como núcleo de la organización social de la nación. El Estado debe garantizar la protección integral de la familia. El gobierno debe proteger a la familia contra los peligros que la acechan especialmente en cuanto a su derecho a la existencia, a su derecho a la vivienda, a su derecho a la recreación, al derecho a su honestidad, a su derecho a la intimidad e inviolabilidad de su domicilio, derecho a su dignidad, Es responsable de la educación, tiene derecho preferencial de escoger el tipo de educación para sus hijos. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia (artículos 42, 5, 13, 15, 28, 43, 44, 46, 47, 67, 68).

los principios de coordinación, concurrencia, subsidiaridad y solidaridad consagrados en el artículo 288 de la *Constitución colombiana*. Pero, a la vez que a nivel del objetivo general de la nación verticalmente se despliega en objetivos particulares para dar respuesta a las necesidades locales, hay un despliegue a nivel horizontal²⁵¹, en la interrelación e indivisibilidad e interdependencia de los Derechos Humanos.

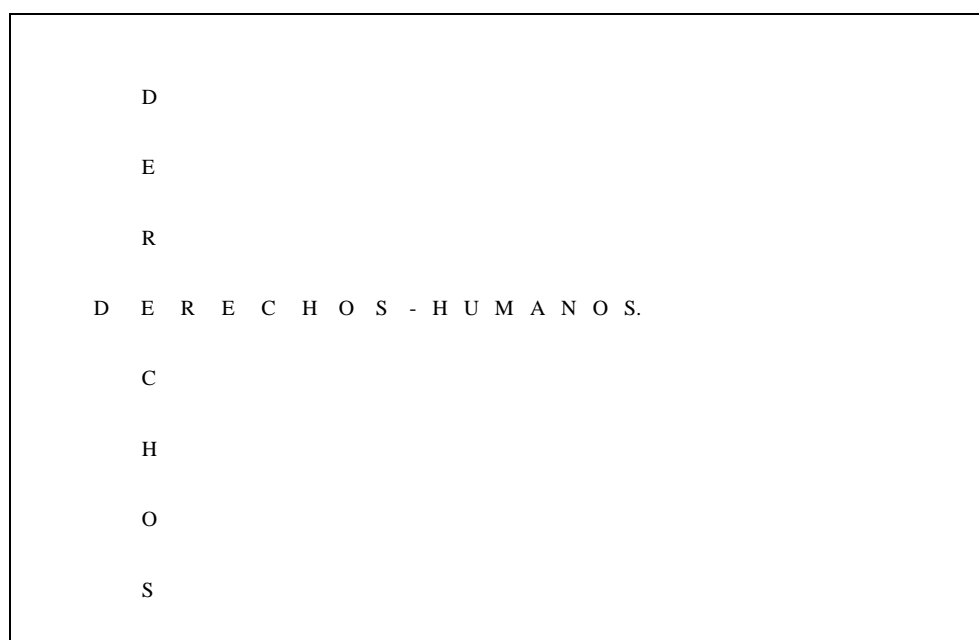


Figura 7 *Cuadro coordenadas de derechos vertical y horizontal*

Fuente: Elaboración propia.

Para nosotros, es esencial contemplar este doble despliegue a la vez horizontal y vertical de los Derechos Humanos en respuesta a la política de ordenación de la *Constitución Colombiana*. Para el desarrollo del derecho a la educación, que se despliega en los diversos planes, en la planificación en los diversos niveles, debe de prever su relación con los otros derechos, inmediatos, tales como:

²⁵¹ Este enfoque desde los derechos, da respuesta a lo planteado por Marco Marchioni (2014, pp. 41-52), como crisis de las políticas sociales, donde afirma que “parece evidente que el pacto entre el capital productivo y las representaciones del movimiento obrero en sus diferentes acepciones –que han conseguido, sobre todo en Europa, una más justa redistribución de la riqueza a través del Estado social– ya no funciona y la relación de fuerzas actual entre la representación del trabajo y el capital financiero no permite entrever su nueva edición (2014, pp. 43).

igualdad de oportunidades para todos, alimentación, salud, derecho de los padres a escoger el tipo de educación para sus hijos, derecho de los particulares en la educación, derecho de cátedra entre otros.

Algunos aspectos Constitucionales de los planes de desarrollo en Colombia son:

.- El plan de desarrollo nacional lo conforma una parte general y un plan de inversiones; la primera señala propósitos y objetivos de largo plazo²⁵², metas y prioridades a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la vida política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno (CN, art. 339, inc. 1).

.- El gobierno elaborará el plan de desarrollo, lo someterá *al Consejo nacional de planeación* y lo presentará a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo (CN, art. 200-3, 341, inc. 1).

.- Su preparación, aprobación y ejecución se efectúan de acuerdo con las normas de la respectiva *ley orgánica* (CN, arts. 151, 341, 342).

.- Los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas que los gobernadores presenten a las asambleas deben coordinarse con los planes municipales, regionales y nacionales (CN, arts. 300, penúltimo inc., 305-4).

²⁵² Los planes en educación responde a 10 años, que va más allá de dos períodos presidenciales. Según Marchioni (2014, p. 49), las políticas sociales, requieren de intervenciones de distintos niveles y distintos ámbitos, desde lo político a lo legislativo, desde lo administrativo al técnico científico, absolutamente necesario para poner en marcha procesos (no proyectos) y programas de largo período; poner en marcha programas globales; poner iniciativas que cuenten con la participación ciudadana; relaciones sinérgicas. En nuestro estudio, todo esto vale en general y, de manera particular, por tratarse del tema de la infancia.

.- En los planes y presupuestos de nación y de las entidades territoriales el gasto público tendrá prioridad sobre cualquier otra asignatura (CN, art. 366, inc. 2).

A partir de los años cincuenta, de conformidad con las concepciones de la época sobre el papel del Estado, Colombia viene planificando su desarrollo económico y social. La introducción de los métodos de planificación favoreció reformas institucionales hacia una concentración del poder de decisión. Esta tendencia en 1968 con la reforma administrativa del presidente Lleras Restrepo, gracias a las instancias de planificación tomó un lugar privilegiado en los procesos de decisión para el desarrollo económico y social. Se creó el Departamento nacional de planeación (DNP) y el Consejo nacional de política económica y social (CONPES); ahora desde la *Constitución* de 1991, se trata de hacerlo desde el enfoque de los Derechos Humanos.

9.4.1.1. Formulación de planes participativos y solidarios. La *Constitución colombiana* de 1991, se expide con el fin de asegurar la participación, así se presenta este principio en el preámbulo de la *Carta constitucional*; además manifiesta también su importancia en el artículo 1 y 2: “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana (...)” (CN 1). Es decir el Estado colombiano se define a sí mismo como participativo; más aún no sólo se define sino también su deber ser, su fin: “Son fines esenciales del Estado: (...) garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución: facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; (...)” (CN 2); consiste en el concurso activo de los ciudadanos en las decisiones administrativas requeridas para el manejo de la cosa pública. La doctrina constitucional concibe la democracia

participativa, como “aquella que permite que los ciudadanos ejerzan permanente influjo en las decisiones del Estado” (Leguizamón, 1995, p. 43).

Colombia también en su *Constitución* se define como pluralista, reflejada en la composición de la Asamblea Constituyente; habiendo sido convocada por el pueblo –en la *Constitución* el constituyente primario es el pueblo–, iniciativa de los jóvenes, quienes con motivo de la elección de alcaldes, el 11 de marzo de 1990, se votó una “papeleta” en la cual el sufragante debía decir sí a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente; la respuesta del 90% de los votantes permitió que el gobierno, por decreto, convocara a la elección de los constituyentes, los cuales entre el 5 de febrero de 1991 y el 4 de julio del mismo año, deberían producir la reforma a la *Constitución* centenaria, del año 1886. Pero esta reforma era total (Leguizamón, 1995, p. 27).

La Constituyente estuvo conformada por, indígenas, afrocolombianos, políticos, exguerrilleros, católicos, evangélicos, futbolistas, profesores, poetas, escritores, estadistas y hombres de buena voluntad de las diversas regiones del país: “No se puede negar que la conformación de la Asamblea Constituyente revistió una verdadera participación democrática” (Leguizamón, 1995, p. 98), representando a las organizaciones cívicas y comunales, a las organizaciones indígenas, a las organizaciones estudiantiles y juveniles, a las organizaciones campesinas, a las organizaciones femeninas, a las organizaciones de militares y policías en retiro, a las organizaciones ecologistas y ambientalistas, a las organizaciones de derechos humanos, a las organizaciones de profesionales, a las organizaciones de universidades públicas y privadas, de la iglesia católica y de otras iglesias; en síntesis “se puede decir que la Asamblea Nacional Constituyente, fue una verdadera hazaña democrática del pueblo colombiano” (Leguizamón, 1995, p. 102).

El fundamento del Estado colombiano es la dignidad humana, este alude a la razón de ser del mismo Estado, en este caso participativo, pluralista y democrático (CN, art. 2); hay distintas formas de participación democrática: voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato (CN, arts. 103 a 106); la comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones educativas; el Estado y la sociedad garantizarán la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud (CN, art. 45); el niño tiene derecho a la participación y libre expresión (CN, art. 44); en todo acto, decisión o medida administrativa, o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, niñas y los adolescentes, su opinión debe ser tomada en cuenta, por el principio rector del interés superior del niño (CN 44, Ley 1098, art. 31 y CRC, Observación 14, párr. 43-45).

Las entidades territoriales (CN, arts. 287- 298); las regiones administrativas y de planificación (CN, art. 306); la asamblea departamentales (CN, art. 299); las universidades (CN, art. 69); los centros educativos (ley 115), gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y la ejercerán dentro de los términos que fijen la Constitución, la ley y los principios democráticos, participativos y pluralistas, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran. Es importante al tratar el tema de la autonomía afirmar que la interpretación de la Constitución –o términos que fijó la Constitución– es la orientada por el objetivo de hacer reales los Derechos Humanos considerados en su integridad, así fue confirmada por la Corte Constitucional en sentencia C 027/93: “el respeto y la efectividad de los derechos fundamentales es eje principalísimo de la axiología que inspira la Carta de 1991”. Según Leguizamón (1995), “La Carta política de 1991, bien puede ser denominada con justicia como la Constitución de los Derechos Humanos” (p. 40).

La nueva *Constitución* establece como aspecto muy importante en favor de los jóvenes –quienes hicieron posible, con la séptima papeleta, la reforma de la *Constitución* de 1886–, el derecho de participar en la administración o en la dirección de los establecimientos educativos, culturales o deportivos: “El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizarán la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan la protección, educación y progreso de la juventud” (CN, art. 45).

9.4.1.2. Formulación de planes con control ciudadano. El análisis de las políticas públicas tiene como objetivo principal la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de formulación, de decisión y de implementación de una política que busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores; pero también sus efectos. “La acción gubernamental se desarrolla para y a través de actores sociales. Son seres humanos quienes la conciben, la deciden y la implementan, e igualmente los destinatarios de ella, directa o indirectamente, son personas” (Lagroye, 1991, p. 439).

Según la *Constitución colombiana*, “la familia, la sociedad y el Estado son responsables de la educación” (CN, art. 67, inc.3), de ahí su participación activa en la formulación, implementación, evaluación y control en los planes de desarrollo. El gobierno “debe fortalecer la intervención ciudadana en el control social y los procesos de rendición de cuentas” (CN, art. 356), además prevé distintos organismos de control como la Contraloría general de la nación y el Ministerio público (CN, art. 117); al Ministerio público corresponde la guarda y promoción de los Derechos Humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas (CN, art. 118); el Ministerio público es ejercido por el Procurador general de la nación; por el Defensor del pueblo, quién vela por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos, para lo cual ejercerá las funciones que enumera el artículo

constitucional 282, tales como interponer acciones de tutela y acciones populares, sin juicio del derecho que asiste a los interesados; por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público; ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales (CN, art. 118).

A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad de la Constitución (CN, art. 241), revisar, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (CN, art. 241, inc. 9), ya que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales” (CN, art. 23).

La *Carta constitucional* ha positivado el derecho de petición²⁵³ como fundamental y de aplicación inmediata y directa, por tratarse de uno de los derechos esenciales del ser humano, el constituyente no somete su exigibilidad a un previo desarrollo legislativo, de modo que es invocarle por su sola proclamación constitucional, sin necesidad de normas reguladoras de su ejercicio. La Corte constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos en sentencia N° T-019 del 26 de enero de 1994:

Se trata de uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas. (CN, art. 2)

²⁵³ El derecho de petición es de los primeros aspectos reglamentados de la nueva Constitución, es así que se sancionó el decreto 2591 de 1991, del 19 de noviembre de la Presidencia de la república. “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario (...), la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública” (CN 86).

No todos los derechos constitucionales tienen un mismo régimen de protección. Mientras los derechos fundamentales son protegidos mediante el procedimiento preferente y sumario de la acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Carta, los otros derechos son protegidos por medio de los recursos, acciones y procedimiento establecidos por la ley para garantizar la integridad del orden jurídico (Leguizamón, 1995, p. 39).

9.4.2. Implementación y desarrollo de políticas públicas de ordenación. Una vez planteada la fase de la formulación de políticas públicas desde políticas de ordenación; siguiendo el ciclo de políticas, nos referimos ahora a la fase de implementación, manifestando la dificultad dentro del círculo de estos procesos donde termina e inicia el siguiente.

9.4.2.1. Implementación y desarrollo como problema político. Aunque para muchos, la implementación de las decisiones públicas es un problema puramente administrativo, entendido como un problema técnico, de simple ejecución, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, sigue siendo un proceso político. “Si para los juristas o abogados –y para muchos políticos– el problema está resuelto con la expedición de la norma, para los politólogos el problema político se desplaza a otro espacio”, o dicho de otra forma “la implementación de la política es, la continuación de la lucha política con otros medios y en escenarios diferentes” (Roth, 2012, p. 107). Si la implementación es un acto político, es necesario tener presente factores que son decisivos para el buen desarrollo y cumplimiento de la política formulada: el mayor consenso serio y posible; disponibilidad de recursos; criterios legislativos precisos y compatibles, y manejo de la oposición. (Aguilar, 1992a, p. 12)

Todas las instituciones involucradas en un proceso de política pública, tienen características sociales y políticas e intereses que hacen de cada una de ellas un actor más del juego político–

administrativo. De manera que la pretendida o anhelada neutralidad de una administración pública que actúa según criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad es más que todo el ideal de una concepción moderna y racionalista (Mény y Thoening, 1992, p. 159); pero en una etapa de transición de era, como es la nuestra, que hemos planteado varias veces en nuestro estudio de análisis, es importante visualizar la interrelación entre discurso, decisión, implementación y evaluación como etapas de las políticas públicas que se legitimen en relación con los Derechos Humanos.

La implementación se le puede definir también como “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Mény y Thoening, 1992, p. 159). O como lo plantea Aguilar en el sentido de llevarla a cabo, a su cumplimiento y plenitud, “implementarla” –la política– (1992a, pp. 2 y 12).

En una implementación de políticas públicas, desde el enfoque de ordenación de principios, es necesario la fidelidad, ética y voluntad política a los principios²⁵⁴ y que éstos se tengan en cuenta en las diversas instancias de concreción, de otra forma se produciría un corto circuito y afectaría el principio de progresividad de los Derechos Humanos. Manifiesta Noguera: “un constitucionalismo que persiga tal objetivo –los derechos humanos–, los derechos deben ser, necesariamente, el principal centro de atención del texto constitucional, debiéndose considerar como el centro axiológico de la Constitución, como una fuerza expansiva que inunda, impregna o irradia el conjunto del sistema” (Noguera, 2014, p. 209), lo no correcto, es que en instancias

²⁵⁴ Roth (2012, p. 115), enuncia las condiciones de la implementación de políticas de gestión públicas, entre ella: un programa fundamentado en una teoría sólida; la ley o la decisión política debe contener directrices de actuación no ambiguas; los entes encargados de la implementación comprometidos –ética y voluntad política–; el programa debe disponer de apoyos activos durante todo el proceso de implementación y por último enuncia la prioridad relativa de los objetivos legales, no se encuentren socavados significativamente con el paso del tiempo. Si Roth plantea la ética y voluntad política a una teoría, para nuestro estudio desde principios de ordenación desde el fundamento de los derechos humanos.

departamentales o municipales, la administración pública decida expedir normas y forzar decisiones para llevar adelante planes partidistas. Si en la formulación se prevé participación activa y control preventivo, en la implementación es importante de parte de la administración pública voluntad política y ética constitucional y de parte de la ciudadanía el uso de las diversas instancias de control. Está el imperativo categórico desde los Derechos Humanos, “el ser tratados como seres humanos y tratar a los demás con la misma dignidad de personas”, no hay espacio para la instrumentalización o cosificación del ser humano²⁵⁵.

Según Thoenig (1992, p. 159), entre la formulación, la decisión de la política y la implementación de las decisiones, surgen problemas, sobre todo en esta fase de ejecución se deben esencialmente a problemas de coordinación y de control, pero según (Aguilar, 1992a, p. 9), en políticas públicas hay problema de ética; más allá del diseño –formulación y decisión– en la implementación de la decisión, está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar o desviar la decisión; elementos decisivos para el destino de las políticas públicas.

Esta realidad anteriormente descrita de la implementación de las políticas públicas, la *Constitución colombiana*, entre los mecanismos de control, plantea acciones concretas para evitar ciertos males de abuso de autoridad; sin embargo el control ciudadano, conforme se presentó anteriormente, debe de vigilar a sus gobernantes, para el cumplimiento de sus responsabilidades para con todos a quienes de una u otra forma se dirigen las políticas públicas. Dos controles inmediatos, que junto con una participación activa, llevan al respeto, garantía y cumplimiento de

²⁵⁵ Según Noguera (2014), “La autonomía individual es lo contrario de la enajenación. Enajenación entendida como cosificación, mercantilización o reificación de la persona. En la enajenación el hombre se deshumaniza completamente hasta hacerse ajeno a sí mismo y convertirse en cosa”.

los derechos de parte de los poderes públicos: las acciones populares y la acción de tutela (CN arts. 86 y 88).

Una persona o grupo que se sienta lesionada en sus derechos en relación con cualquier autoridad administrativa, podrá presentar su denuncia y pedir protección. Cuando se trate de hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo cualquier persona podrá acudir ante la autoridad judicial respectiva.

Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido. (CN, art. 87)

También prevé la revocatoria del mandato, como un mecanismo de participación y control mediante el cual el pueblo ejerce su soberanía (CN, art. 103). La ciudadanía puede revocar el mandato de los gobernadores y alcaldes en los casos que establezca la *Constitución* y la ley.

9.4.2.2. Modelos de implementación y desarrollo de políticas. El enfoque de orientación de políticas desde principios, implicaría los dos modelos clásicos de la implementación; el modelo constituye el lazo entre el proceso de decisión de una política y su proceso de ejecución (Hargrove, 1975), un primer modelo administrativo es aquel que se desarrolla arriba hacia abajo –de principios–. Tiene como postulado principal la primacía jerárquica de la autoridad y el principio de eficacia; presupone una separación temporal entre la formulación, la decisión de la política y la implementación de las decisiones –políticas a largo plazo–, se considera que por lo general los problemas surgen en la fase de ejecución, se deben esencialmente a problemas de coordinación y de control (Thoenig, 1985). Se puede dar problemas de tipo de valores en los actores en las diversas instancias o “cegueras paradigmáticas” (Morín, 1999).

Un segundo modelo que toma la dirección de abajo hacia arriba, parte de experiencias concretas de la aplicación. Según Aguilar (1992a, p. 8), es evidente que los fracasos se deben a muchos factores, pero a uno fundamentalmente, es que, es inexistente o defectuosa la implementación de las políticas. Los gobiernos suelen ser mejores cuando discurren y legislan de las reformas sociales que cuando las efectúan. Por ende, los análisis de políticas públicas, rescataron la importancia que para el éxito de la política tiene la implementación y no sólo su diseño. La decisión es importante la implementación es clave.

En la construcción de las políticas públicas se trata de presentar de una forma mixta estos dos modelos de implementación, cuando ya desde la fase de la formulación se han tenido en cuenta la realidad y las necesidades a las cuales hay que responder mediante las políticas públicas y se hace efectivo el principio de participación; ahora no sólo en la implementación, sino ya desde la formulación y después en fase de la evaluación.

En Colombia existen políticas públicas en educación que llevaron a experiencias exitosas de proyectos educativos institucionales y de aula²⁵⁶, que se han dado a conocer gracias a la aplicación del artículo 75 de la Constitución, donde faculta a la ley el poder establecer estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión. El Ministerio de educación como los mismos departamentos y alcaldías han establecido estímulos a los proyectos exitosos, a los mejores maestros, a los mejores rectores y a los mejores centros educativos, experiencias que se han constituido en espacios de reflexión, estudio e investigación y que han llevado e inspirado al

²⁵⁶ Implementación de políticas públicas, que partiendo del principio de la autonomía educativa, se desarrollan experiencias exitosas de aula (Cf. Barragán, D. 2014. Lo que hacen los mejores docentes en Colombia. Tesis doctoral U.B.), que por generalización y multiplicación se constituyó en referentes para la formulación de nuevas normas. Sería el modelo de implementación de abajo hacia arriba.

mejoramiento o establecimiento de normas, tal es el caso del decreto 2355 de 2009²⁵⁷, por el cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales e incluye la contratación de colegios en el sistema de concesión²⁵⁸, con la finalidad de ampliar experiencias de proyectos educativos institucionales exitosos.

El enfoque de orientación de políticas desde principios, implicaría no sólo los dos modelos clásicos de la implementación; sino que en los planes de desarrollo, tanto nacionales como en las diversas instancias son factibles modelos del buen gobierno (Stoker, 1998); de gestión pública (Sabatier, y Mazmanian, 1979); contingente (Mayntz, 1970, 1983); modelo por *Bottom-up* (Elmore, 1982).

A pesar de los diversos modelos existentes para la implementación de políticas públicas, todavía no se ha logrado determinar la superioridad de un modelo en particular sobre los demás. La misma variedad de políticas públicas –programas políticos–, y de circunstancias, determinan la aplicabilidad de uno de ellos, e incluso su complementación o flexibilidad en su aplicación.

También, según Pressman y Wilddavsky (1988, p. 285ss.), los especialistas no han logrado ponerse de acuerdo en elementos fundamentales como la definición de la implementación y en la ubicación de dónde empieza y dónde termina ésta. Tampoco han logrado determinar cuáles son

²⁵⁷ El decreto 2355, sin embargo dejó algunos vacíos, que dio espacio para algunas interpretaciones más desde paradigmas de la normatividad que del principio axiológico de la Constitución; la Corte constitucional ha tenido que pronunciarse en diversos casos de tutelas interpuestas por los padres de familia o los mismos estudiantes, aún también interpuestas por parte de entidades de control (Sentencia T-671 de 2002; Sentencia T-550 de 2007; Sentencia T-689 de 2010).

²⁵⁸ Según la Ley 80, artículo 32.4, las entidades estatales podrán entregar en concesión a los particulares la prestación del servicio educativo. En estos contratos, el ente territorial podrá aportar dotación e infraestructura física o estas podrán ser aportadas, adquiridas o construidas, total o parcialmente por el particular, imputando su valor a los costos de la concesión. Deberá pactarse, en todo caso, que a la terminación del contrato opere la reversión de la infraestructura física y de la dotación aportada por la entidad territorial o construida o adquirida por el particular con cargo al contrato. La entidad territorial reconocerá al concesionario una suma anual por alumno atendido teniendo en cuenta los costos efectivos de los componentes, suministrados por él, necesarios para la prestación del servicio educativo (Vélez, María Cecilia. 2013) Informe Exministra de Educación, Cartagena 2013.

los principales elementos que inciden en el proceso de implementación, ni los criterios para su evaluación; temáticas donde los análisis de políticas pueden dar grandes aportes.

En un enfoque de orientación de políticas desde principios, independientemente del modelo de implementación, adoptado por las instancias administrativas nacional, departamental, regional o municipal en los planes de desarrollo, es la voluntad política y la ética del gobernante, de respetar, garantizar, promover y aplicar la axiología constitucional fundamentada en los Derechos Humanos, –y no cegueras paradigmáticas, ideológicas– dentro del principio de progresividad para cada persona, grupos y colectivo que conforman la sociedad colombiana que lo eligió con un programa de gobierno, es aquello que garantiza su efectividad.

9.4.3. Evaluación e importancia social y eficacia humana en las políticas públicas. Un proceso más usual en el análisis de políticas públicas, es este último el de la evaluación en el proceso de análisis de políticas, por el manejo de medios e indicadores que se utilizan en la evaluación como disciplina.

9.4.3.1. Evaluación y/o análisis de políticas públicas. Al inicio de este capítulo noveno de este trabajo de investigación, se planteó la necesidad de aclarar los conceptos de evaluación y análisis de políticas públicas. Para orientar el trabajo, es necesario volver a retomar la aclaración. El análisis de las políticas públicas, se trata de un enfoque más cercano a la ciencia política (Fernández, A., 2012, p. 503), hace referencia a indagar lo que el gobierno decide hacer o no hacer, definición, formulada por Dye (1976). La razón del actuar u omisión del político tiene bastante repercusiones, tanto si se trata de una política expresa, o de procesos políticos ocultos que determinan la inactividad de los gobiernos (Roth, 2012, pp. 17-28).

En cambio, según Ballart (1993), la primera y principal idea en relación con la evaluación la identifica con un medio para determinar los resultados y efectos de las políticas públicas y programas a través de rigurosos instrumentos metodológicos propios de las ciencias sociales (p. 200). Ahora bien, continúa diciendo Ballart, que el pensamiento más reciente sugiere que la evaluación puede abarcar todas las esferas del ciclo vital de una política o programa, desde su concepción hasta su impacto pasando por su ejecución. Es así, que dentro de la adopción de una perspectiva cíclica en relación con las políticas o programas de la administración, la evaluación puede examinar como mínimo tres fases diferentes, y, que corresponden con la creación o formulación, implementación y producción de resultados o impactos de una política o programa. Según Ballart, una definición bastante aceptada de evaluación, es pues, aquella que entiende que: “la evaluación consiste en la aplicación de métodos de investigación sistemáticos con el objeto de examinar el diseño, la implementación y la unidad de las políticas y programas públicos” (1993, p. 200).

Para nuestro estudio de análisis de unas políticas concretas en los *Planes de desarrollo* de las alcaldías en la ciudad de Bogotá, utilizaremos como referencia, por una parte, la actividad constante que realizan multitud de sujetos, como periodistas, políticos, burócratas, ciudadanos, que a diario evalúan la política en acción y formulan juicios de valor sobre las políticas gubernamentales (Fernández, A., 2012, p. 514); por otra parte, asistimos desde hace un tiempo a estudios de evaluación de políticas públicas, llevados a cabo por especialistas de acuerdo con métodos que son propios de las ciencias sociales, mediante los cuales se pretende obtener un conocimiento de base científica acerca de los resultados realmente obtenidos por las políticas públicas. La evaluación se convierte en un instrumento de primer orden para la selección de los programas que han de ser financiados, reajustados o abandonados (Fernández, A., 2012, p. 515).

Una evaluación de base científica a nivel nacional en el campo del derecho a la educación en Colombia, la realiza el mismo Estado con motivo de la elaboración de los distintos planes decenales de educación²⁵⁹; igualmente contamos con evaluaciones que se realizan año por año de la política educativa en la ciudad de Bogotá, realizadas por la Secretaría de educación. Todo esto constituye en una fuente valiosa para el análisis propuesto en este estudio²⁶⁰.

9.4.3.2. Variedad de modelos y tipos de evaluación. Hay variedad de modelos y tipos de evaluación que es el reflejo de la complejidad de la acción pública, de su proceso, objetivos e interpretaciones, pero generalmente se organiza el tema de la evaluación a partir de preguntas claves: ¿cuándo se evalúa, para qué se evalúa, qué se evalúa y quién evalúa? (Roth, 2012, p. 142).

La pregunta que hace referencia al momento del proceso de la política pública en que se desarrolla la actividad de la evaluación, encontramos evaluaciones ex ante. Una evaluación ex ante, “es la que introduce un análisis de factibilidad desde el punto de vista político” (Majone, 1997, p. 120); las concomitantes, son las que acompañan la puesta en marcha del proyecto o programa; el objetivo es por una parte controlar el buen desarrollo de los procedimientos previstos, y, por otra, permitir la detección de problemas para poder realizar los ajustes necesarios a tiempo; en políticas públicas son muy utilizadas las auditorías²⁶¹, se trata de informes periódicos o finales, a partir de documentos y libros que dan cuenta de las actividades realizadas por las entidades implementadoras; la auditoría es un instrumento de control de gestión; la evaluación ex post, es la

²⁵⁹ Colombia, después de la Constitución de 1991, ha presentado los planes decenales de educación: *La educación, un asunto de todos*, 1996-2005, *La educación que queremos para el país que soñamos*, 2006-2016 y Pacto social por la educación. Educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía, 2016-2026. Consultar en: www.plandecenal.edu.co.

²⁶⁰ Para Bourdieu (2014), “Los documentos históricos, como todos los documentos, como una entrevista, un cuadro estadístico [...], sólo hablan si se tienen preguntas”, es decir, es material de trabajo del analista (p. 153).

²⁶¹ Los entes de control, como la misma Contraloría de Bogotá, realiza auditoría, a los entes gubernamentales, a través de “la evaluación de los principios de economía, eficiencia, equidad y valoración de los costos ambientales”, con que administra los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en los componentes de contratación, presupuesto y plan de desarrollo. Consultar www.contraloriabogota.gov.co.

que se realiza con más frecuencia; se trata en este caso de identificar los efectos de un programa o de una política pública luego de efectuada su implementación. La finalidad es generalmente la obtención de conocimiento y enseñanza para decisiones futuras (Roth, 2012, p. 150).

En relación a la finalidad de la evaluación de políticas públicas, una de las distinciones más conocidas y útiles, consiste en diferenciar las evaluaciones según dos finalidades principales: Informar a los propios actores de un programa para que éstos puedan modificar sus acciones para mejorar y transformar dicho programa; e informar al público o a actores externos sobre un programa en particular para que se formen una opinión sobre su valor intrínseco (Monnier, 1999, p. 112). Ahora, sobre qué se evalúa, generalmente se orienta a: satisfacción, medios, resultados, impactos y eficiencia (Nioche, 1992).

Finalmente, el último interrogante de quién evalúa, hace referencia desde luego a los evaluadores de la acción pública. La problemática de cualquier tipo de evaluación se distingue por su reflexión sobre la posición y el papel de quienes evalúan (Roth, 2012, p. 159). Existen tres modalidades de evaluación, según la posición de los evaluadores: la evaluación externa (heteroevaluación), la evaluación mixta (pluralista, múltiple) y la evaluación interna (autoevaluación).

9.4.3.3. Evaluación de políticas públicas y contienda política. Es evidente que los criterios de evaluación de una política pública van a ser distintos en función de la posición que ocupa el evaluador en un programa específico: político, experto, funcionario encargado de la implementación, usuario, juez, economista, sindicalista, empleador, analista, etc. De esta manera se refleja la diversidad de necesidades, intereses y preocupaciones de los actores interesados.

En los temas anteriores en las fases de la formulación e implementación de las políticas públicas, hemos afirmado que: “Sigue siendo ante todo un proceso político, por eso, la práctica de la evaluación no está exenta de situaciones de arbitraje entre concepciones divergentes” (Roth, 2012, p. 166); de ahí que hoy se plantea un modelo de evaluación pluralista o múltiple, donde los evaluadores ya no pueden ser solamente un grupo de expertos y generalmente externos al programa. El objetivo central es contribuir a un entendimiento compartido de las diversas perspectivas críticas, en este sentido la evaluación busca favorecer la introducción de criterios cualitativos, y metodologías y dispositivos de trabajo participativos; se pretende favorecer un aprendizaje colectivo de los problemas e introducir flexibilidad frente a la rigidez normativa de los modelos de los expertos; estas prácticas facilitan el diálogo entre las partes involucradas con el fin de posibilitar consensos; se trata de una verdadera pedagogía de la actividad política y de la democracia, que apunta a la construcción de lenguajes comunes entre políticos, expertos, y ciudadanos (Majone, 1997). En la evaluación pluralista se reconoce la existencia y la centralidad de los actores involucrados. Este tipo de evaluación se entiende como un proceso nunca acabado de aprendizaje colectivo, que se interesa por la resolución de los problemas sociales emergentes (Roth, 2012, p. 161).

Cuando se presentó anteriormente en este estudio el tema de la formulación e implementación de planes participativos y solidarios, desde un enfoque de orientación de políticas públicas desde principios, se indicó que todas las instancias administrativas –a nivel del legislativo, ejecutivo y judicial– de nivel nacional, departamental, municipal y escolar, están llamadas a respetar, garantizar, promover, participar y aplicar la axiología constitucional. En el caso colombiano, la *Constitución* está fundada en los Derechos Humanos, y éstos a su vez hacen énfasis también en el principio de participación. En Colombia, “es fin esencial del Estado, garantizar la participación de

todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, y, en las decisiones que los afecten” (CN, art. 2, inc. 1). Este derecho no puede ser ignorado en las etapas evaluativas de las políticas públicas, y en este caso de las educativas; incluso “el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana se fomentará a través de prácticas democráticas en todas las instituciones educativas” (CN, art. 41).

Es así, que, en el artículo 72 de la ley general de educación precisa que el plan decenal debe ser evaluado y revisado permanentemente, y para cumplir esta función se constituirán espacios, se definirán estrategias y se señalarán responsables. Algunos espacios para la evaluación y seguimiento del plan serán: las juntas de educación, los foros educativos, las mesas de trabajo por la educación y las organizaciones de la comunidad educativa.

Las juntas de educación sesionarán como organismos de seguimiento y evaluación del plan por lo menos cada año, en reunión que realizarán en el primer trimestre y de la cual se emitirá un informe que será dado a conocer en el ámbito territorial de la respectiva junta, y que será remitido a las secretarías técnicas del plan decenal, que funcionarán en el Ministerio de educación nacional y en las Secretarías de educación departamentales.

Para el nivel nacional y departamental se creará una secretaría técnica del plan decenal que tendrá como funciones principales: la movilización, la difusión, el acopio e intercambio de información, la promoción de acuerdos y compromisos y el seguimiento permanente de los propósitos, metas, estrategias y programas del plan decenal. Igualmente, la secretaría articulará el plan con sistemas nacionales de evaluación, información y acreditación. En las secretarías de educación departamentales, la secretaría técnica del plan decenal podrá ser asumida por una instancia ya existente, precisándose en este caso la asignación específica de esa responsabilidad, de los tiempos y los recursos necesarios para su puesta en marcha y desarrollo. En cada institución

educativa escolar, su aplicación y evaluación, se realizará con participación de todos los miembros de la comunidad educativa y anualmente en la actualización de los proyectos educativos institucionales.

Con motivo de la evaluación del *Plan decenal de educación 2001-2005* y proyección del *Plan decenal 2006-2016*, se trabajó en los campos propuestos por el Modelo General de Comunicación Pública para la planeación estratégica: 1. Corporativo, donde se articula su identidad y se administra la imagen que proyecta; 2. Informativo, donde se proporciona información de calidad sobre su desarrollo y se garantiza su transparencia; 3. Organizacional, donde se construye y comunica su coherencia, y, 4. Movilizador, donde se convoca y se hace posible que sea participativo e incluyente. Colombia conoció y utilizó el modelo de evaluación y proyección conocido como *Construcción colectiva por un pacto social por la educación* (Jaramillo, 2004).

Este modelo evaluativo, va dirigido al *Plan decenal de educación*, que recoge objetivos, medios y estrategias nacionales, pero lleva a que no se profundice en las otras instancias como las departamentales y municipales, donde las políticas públicas se formulan e implementan por el sistema de cascada y/o escalar. Esto hace que la evaluación en estas instancias muchas veces se reduce a autoevaluaciones o a resultados de cuentas, que responde a evaluaciones clásicas, de enfoque tradicional que se debe de evitar (Roth, 2012, p. 162). En general, el ente departamental o distrital en este caso, desarrolla cuatro etapas: Contratación por parte de la entidad responsable de un equipo de expertos, entrevistas con los responsables del programa y medición de los efectos, redacción del informe final, publicación y divulgación del informe. Para Monnier (1998, p. 116), en este tipo de evaluación, la experiencia ha demostrado que si no se cuenta con una participación activa de los evaluados, la recolección de datos e información es difícil, o resulta de pésima calidad. Para Roth (2012) “la evaluación es parte de la contienda política, rehusar a reconocerlo

sería engañoso e intentar escapar a esta dimensión significaría renunciar a esperar de la evaluación, una cierta utilidad social” (p. 166).

Retomamos de nuevo lo planteado cuando hablamos de la implementación, es decir, que es importante de parte de la administración pública, voluntad política y ética constitucional. En una evaluación pluralista, no debe haber espacio para la instrumentalización o cosificación de la política como tal que dé respuesta a la problemática social que atiende, y mucho menos debe de existir instrumentalización y cosificación del ser humano. Una evaluación, así como la considera Monnier (1998, p. 111): “la utilidad social de una evaluación depende de las condiciones de participación activa y de apropiación de las conclusiones por parte de los actores sociales a los cuales está destinada”; y no a intereses partidistas y de contiendas políticas.

De ahí, la necesidad de *análisis de políticas públicas*, como ciencia del Estado en acción (Aguilar, 1992a, p. 24), sobretodo en las instancias intermedias del Estado, cuando éste es centralizado, y organiza sus políticas públicas por el sistema de cascada para los entes territoriales; de ahí la importancia de nuestro estudio, análisis de políticas públicas en la ciudad de Bogotá.

9.5. A modo de conclusión: Objeto, objetivos y etapas de análisis de políticas públicas.

Retomamos la definición de políticas públicas de Roth (2012, p. 27), donde describe que las políticas públicas tiene como objeto de estudio, el conjunto de disposiciones conformado por: a) los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y de conformación de estos, b) los medios y acciones procesados, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental, y c) los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas; pero “en la misma lógica de los cambios de paradigma según Kuhn, una política pública puede ser considerada como un paradigma” (Roth, 2012, p. 172).

Pasando ya al análisis de las políticas públicas, éste consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y efectos. Ahora bien, para completar y permitir la operacionalización de esta definición es necesario relacionarla con un campo de aplicación. Es claro que la política pública existe sólo en la medida en que se señala su campo de acción. De manera que existe una política económica, social, exterior, para nuestro caso es la política educativa.

El análisis de las políticas públicas fundamentalmente tiene como objetivo, la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de formulación, implementación y evaluación de una política, que busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores (Lagroye, 1991, p. 439). Pero también sus efectos. Las políticas públicas se desarrollan para y a través de actores sociales.

Hay actores a nivel nacional, pero también a nivel territorial y aún también en cada escuela. Nuestro estudio ha optado por el nivel territorial, dado que en políticas de ordenación desde principios, el territorio es el espacio más frágil por el juego político que conlleva, al encontrarse entre los principios de realizar y la realidad donde debe de actuar; pero nos interesa identificar los valores que dominan la acción pública, para verificar su correspondencia o no con los Derechos del niño, derecho a la educación, según la interpretación de conformidad con los tratados internacionales (CN, art. 93)

**TERCERA PARTE: ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS PLANES DE
DESARROLLO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ DC (1991-2015)**

CAPÍTULO 10: CONSTITUCIONALISMO COLOMBIANO

Hablar de democracia y callar al pueblo es una farsa. Hablar del humanismo y negar a los hombres es una mentira. Pablo Freire (1970, p.88)

CAPÍTULO 10

CONSTITUCIONALISMO COLOMBIANO

10.1. Antecedentes de nuestra historia constitucional

Hannah Arendt, (2009), en su libro *Los orígenes del totalitarismo*²⁶², destaca el elemento impredecible de lo nuevo, con el concepto de natalidad. De ahí que el progreso dependa de que no se pierda lo que ya se conquistó; pero también permanece la verdad de que cada final en la historia contiene necesariamente un nuevo comienzo; este comienzo es la promesa, el único mensaje que le es dado producir al final. “El comienzo, antes de convertirse en un acontecimiento histórico, es la suprema capacidad del hombre; políticamente, se identifica con libertad del hombre. Este comienzo es garantizado por cada nuevo nacimiento; este comienzo es, desde luego cada hombre” (p. 806). Colombia, los colombianos, a pesar de su historia de contrastes, no ha renunciado a aquello que luchó desde sus orígenes como República, a ser tierra de hombres libres, aunque haya necesidad de una nueva natalidad como hombres en su dignidad humana, aquel “tesoro más importante que tenemos, lo que nos iguala y al mismo tiempo lo que nos hace únicos” (Gay, 2015, p. 53), aspiración representada en una nueva Constitución que quiere fundar un nuevo Estado²⁶³, a pesar de tener una Constitución centenaria.

²⁶² Desde un punto de vista histórico y filosófico, los totalitarismos son uno de los fenómenos más inquietantes de la Modernidad. Para algunos críticos, constituyen una anomalía o incluso una perversión de los valores ilustrados al despojarlos de significado y convertirlos en un instrumento de dominación.

²⁶³ Bourdieu (2014), en su libro *Sobre el Estado*. Presenta diversos modelos de la génesis del Estado, donde advierte que nos hemos dejado influenciar por los modelos inglés y francés; pero existen otros modelos donde es clave “la dimensión simbólica y la lógica específica del proceso de acumulación del capital simbólico” (p. 187). En esta línea, afirma Funes (2014, p. 41) referente a los países latinoamericanos, “No todas las constituciones de la primera mitad del siglo siguieron máximas tan napoleónicas. Entre 1819 y 1845, la mayoría se inspiraron con matices en la Constitución de Cádiz: la de la Gran Colombia de 1814, la Nueva Granada en 1830, (...)”.

10.1.1. Una constitución centenaria. La *Constitución política de Colombia* de 1886, fue la Carta política nacional que rigió la vida constitucional de Colombia desde finales del siglo XIX, hasta finales del siglo XX, cuándo fue derogada por la *Constitución* de 1991. La *Constitución* de 1886 nació en el marco de la llamada regeneración²⁶⁴, liderada por el presidente Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro, de quienes se notifican fueron los principales autores de la *Constitución*. Ésta derogó la Constitución de 1863. La *Constitución* de 1886 tuvo dos reformas importantes, 1910 después del gobierno progresista del presidente Rafael Reyes y la reforma de 1936 liderada por el presidente Alfonso López Pumarejo. Otras reformas significativas: 1954, 1957, 1968, 1984.

Colombia tuvo varios años de guerra y disputa, entre ellas la guerra civil de 1895 y la guerra de los mil días, octubre 1899-1902; disputas entre las ideas jacobinas y radicalismo liberal²⁶⁵ y la necesidad de una regeneración hispánica (Malagón, 2011), sumado a una Constitución Federal, la Constitución de Rionegro 1863, que promulgaba estados independientes que llegaban a tener más poder que el gobierno central –Los Estados Unidos de Colombia–²⁶⁶, Constitución que en sus 25 años de estar promulgada vio pasar varias guerras civiles.

²⁶⁴ La regeneración, surge de una alianza liberal conservadora, que estableció un Estado fuerte y centralizado, una modernización conservadora, un fuerte presidencialismo que consolidó la autoridad estatal basada en preceptos que conjugaban el poder legitimador de la Iglesia y el positivismo spenceriano; un querer garantizar las libertades individuales y económicas y crear un Estado fuerte, no dejaba de ser un desafío contradictorio (Funes, 2014, p. 56). Malagón Miguel (2011), nos habla de una regeneración hispánica y no de corte francés, como generalmente pretenden presentar los historiadores.

²⁶⁵ Según Funes (2014, p. 15), Existe una complejidad en la revisión del pensamiento emancipador de América Latina por la convergencia de dos procesos yuxtapuestos: la discusión y superación del antiguo régimen y la ruptura del pacto colonial que llevó a las independencias políticas de las metrópolis europeas. De allí que conceptos como soberanía, igualdad, libertad se carguen de sentidos originales y específicos.

²⁶⁶ Según Varela (2008, p. 267) El Libertador Simón Bolívar, se extiende a demostrar por qué el modelo federativo funciona en la unión americana y cómo representaría grandes inconvenientes al intentar implantarse en América del Sur, por la connotación particular desde la perspectiva latinoamericana, porque la peculiaridad de no ser indígenas, ni africanos, ni europeos, representó en cierta medida, un reto inédito para los legisladores –ya desde la independencia– que habrían de guiarse, según Bolívar, por los siguientes principios: El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible (justicia y libertad), mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política. Ellos han de tomarse en cuenta para no copiar indiscriminadamente modelos políticos ajenos a nuestras realidades. Bolívar fue presidente de 1819-1830/ 1827-1830; Santander, vicepresidente 1819-1827, 1832-1837, primer presidente Constitucional de la Nueva Granada, llamado Fundador civil de la República de Colombia.

Según Jorge Orlando Melo (1986), la Constitución de 1886 desinstaló el aparato administrativo federal que funcionaba hasta el momento a favor de una política de mando central; unificó las fuerzas armadas de cada departamento o federación en un gran ejército nacional; declaró la educación como un servicio público, sin confundir el carácter público, con su gestión pública, es decir, que “un bien sea público, no implica que tenga que ser gestionado por la iniciativa pública” (Fontrodona, *La Vanguardia*, 11 de agosto, 2015, p. 17); de ahí el respeto al derecho a la enseñanza en fundar instituciones privadas, derecho a la cátedra, derecho al padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos, derecho del padre de familia a escoger institución escolar, además, el reconocimiento de la labor de cohesión social que históricamente realizaba la iglesia, especialmente con la educación, aspecto explícito en la Constitución de 1886 en el artículo 41: “La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la religión católica (...). La instrucción primaria costeadada con fondos públicos será gratuita, no obligatoria”; pero también una Constitución respetuosa de la libertad de conciencia y de religión, ya en el artículo 39 notificaba: “Nadie será molestado por razones de sus opiniones religiosas, ni compelido por las autoridades a profesar creencias contrarias a su conciencia”; y en el artículo 16, disponía que “las autoridades están instituidas para proteger a las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes y asegurar el respeto recíproco de los derechos”. En Nuñez está la idea clara que el desarrollo de una política hacia la Iglesia, parte del hecho sociológico de que los católicos constituyen la mayoría del país (Melo, 1986, párr. 2), tanto que se firma el concordato (1887), con la Santa Sede en el año inmediatamente siguiente de confirmada la Constitución de 1886

La Carta de 1886, correspondía a las necesidades sentidas de los grupos dirigentes, sobre la disminución del federalismo, y de la relación entre Estado e Iglesia, el establecimiento de un sistema político que pudiera garantizar la paz, el orden y respetar los derechos. En todos estos

aspectos la Constitución ofreció una respuesta que correspondía a las demandas del país; una Carta formulada a partir de abstracciones ideológicas y hasta teológicas, lo que garantizó su coherencia formal, es una Constitución que ha permanecido justamente porque ha permitido cambios sobre las realidades sociales y políticas del país, que exigen ante todo resolver problemas de reglas de juego, que permitieran a las dos grandes vertientes políticas del país compartir civilizadamente por el control del Estado. (Melo, 1986, párr. 6).

10.1.2. El porqué de la decisión de cambiar el orden constitucional vigente. Según Leguizamón (1995) se puede afirmar que existió un común denominador en Colombia, el de la violencia, desde el 9 de abril de 1948 fecha del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán²⁶⁷; violencia que llevó el 13 de junio de 1953 a la toma del poder en Colombia por parte del General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1959); su gobierno fue aplaudido por muchos por su gran visión social, pero por algunos calificado como una dictadura; los procesos políticos llevaron mediante refrendación de un plebiscito a un pacto para un gobierno conjunto entre los dos partidos históricos que se denominó Frente Nacional, que exigía la paridad en todos los organismos del Estado.

Francisco Leal (2010, p. 73), dice que el Frente Nacional puede ser definido como la culminación de una larga búsqueda de unificación política de los grupos dirigentes, a través de periódicas coaliciones bipartidistas de facciones políticas. Se trata de una culminación en el sentido de que son con la coalición nacionalista que se dio comienzo a un proceso efectivo de unificación, que además, fue forzado por primera vez mediante un mandato constitucional.

²⁶⁷ Para una caracterización detallada de estos acontecimientos remitimos al ensayo de Sánchez Gonzalo (1982), El gaitanismo y la insurrección del 9 de abril en provincia. *En anuario de Historia Social y de la Cultura*, N. 10, Dpto. de Historia, Universidad Nacional de Colombia.

Ahora pues, en esta época, un lento proceso que se puede denominar según Leal de “despolitización bipartidista” (2010, p. 77), se tradujo en el desencadenamiento de un proceso de crisis de representación política²⁶⁸, hasta brotar la necesidad de nuevas formas de representación fuera de los cauces de los dos partidos; El Movimiento Revolucionario Liberal MRL, y la Alianza Nacional Popular ANAPO, constituyeron la materialización de este fenómeno en la década de los 60; posteriormente en la década de los 70, el Movimiento Obrero Estudiantil Campesino MOEC, el Movimiento Obrero Independiente Revolucionario MOIR, La juventud Comunista JUCO, el partido Revolucionario Socialista PRS; Grupos que no fructificaron para contrarrestar el bipartidismo (Leal, 2010, p. 83).

Pero, a la vez el proceso trajo la configuración de formas ilegales de participación política, abriéndose camino a la fuerza, que se materializaron principalmente en el frente guerrillero. En consecuencia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, emergieron en los primeros años de la década de los años setenta, según Leal (2010, p. 85), este grupo surgió como respuesta a la represión militar en las zonas de autodefensa campesina de la regiones de Sumapaz y Tequendama, más tarde, ya en la siguiente década, esta guerrilla se multiplicó, cubriendo varios frentes a lo largo de todo el territorio nacional. Por otra parte, el ejército de Liberación Nacional ELN, surgió en 1965 como consecuencia directa de la atrofia política que sufrió el movimiento

²⁶⁸ Según Juan Carlos Torres (2011), es a través de la crisis de representación –sin ser la única– de la que emerge y gana protagonismo un liderazgo –líder carismático–, y en América Latina surge el concepto “populismo”. Aunque es un término de gran ambigüedad, manifiesta un estilo de gobernar, procedimientos políticos, por lo general nace de un líder carismático que es percibido cercano al pueblo –la masa–, explota el oportunismo y los sentimientos de opresión y de las injusticias sociales o políticas, creando antagonismos sociales que favorezcan su posición, para alcanzar posición más alta de poder político.

estudiantil; finalmente el Movimiento 19 de Abril M19, nacido de la frustración del ahogado triunfo electoral de la ANAPO²⁶⁹ en 1970.

Al fenómeno de la generalización de la violencia, por parte de estos grupos y a la falta de legitimación de instituciones del Estado, “fue el desprecio de la dignidad humana derivada de la primera, lo que sobretodo produjo en el pueblo colombiano el hastío y lo llevó a la decisión de cambiar el orden constitucional vigente” (Dugas, 1993, pp. 17-18); es así que con motivo de la elección de alcaldes, el 11 de marzo de 1990, se votó una “papeleta” en la cual el sufragante debía decir sí a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente. La respuesta del 90% de los votantes permitió que el Gobierno, por decreto, convocara a la elección de los constituyentes, los cuales entre el 5 (cinco) de febrero de 1991 y el 4 (cuatro) de julio del mismo año, debería producir una nueva Constitución, en reemplazo de la Constitución centenaria de 1886 (Leguizamón, 1995, p. 27).

10.1.3. La Constitución de 1991, verdadera hazaña democrática. Habiendo sido convocada por el pueblo, esta Asamblea Nacional Constituyente se formó con los representantes elegidos popularmente en un número de setenta y dos, y dos más por las comunidades indígenas y por los exguerrilleros. El Decreto 1926 declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia dio legitimidad a esta Asamblea Nacional Constituyente. En ella se encontraban representantes de la economía, de las organizaciones cívicas y comunales, de las organizaciones indígenas, de las organizaciones estudiantiles y juveniles, de las organizaciones campesinas, de las organizaciones femeninas, de las organizaciones de militares y policías en retiro, de las organizaciones de ecologistas y ambientalistas, de las organizaciones de Derechos Humanos, de las organizaciones

²⁶⁹ Sánchez G. y Meertens (1985), en su libro *Bandoleros, gamonales y campesinos*, afirma que con el surgimiento de la Anapo, se va a reflejar con relación al MRL “un desfase característico de los próximos años entre movimientos de oposición urbana y los de oposición fundamentalmente rural” (p. 213).

de profesionales, de docentes, poetas, deportistas, representantes del gobierno y de los partidos políticos tradicionales, de las organizaciones de universidades públicas y privadas, de la Iglesia católica y de otras iglesias. En palabras de Leguizamón se puede decir en síntesis que “la asamblea Nacional Constituyente fue una verdadera hazaña democrática del pueblo colombiano” (1995, pp. 97 y 102).

Al iniciar o punto de partida en el trabajo Constituyente se afirmó: “El aparato del Estado, no tiene sentido si no se entiende como mecanismo encaminado a la realización de los Derechos Humanos” (Sentencia T-406/92, MP Ciro Angarita); la Carta del 91, no sólo define cuál es el papel de los Derechos Humanos en el momento de la constitución jurídica del Estado y a la hora de su actuación, sino que establece criterios para la definición de conflictos en caso de que los Derechos Humanos entren en contraposición con los intereses del Estado. Así en el artículo 5 dice: “El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”. En relación a este artículo Constitucional, dice Madrid:

Puesto que en la modernidad, ni las personas, ni la sociedad, forman una sola identidad con el Estado, son posibles los conflictos entre la eficacia de los Derechos Humanos y los intereses estatales. En caso de Conflicto, la norma constitucional establece una clara prevalencia en favor de los derechos de las personas, de tal manera que el Estado debe buscar sus metas inmediatas por otros medios, antes que llegar a desconocer un derecho o reducir el ámbito de su vigencia. (1977, p. 17)

En la misma línea sobre el carácter inalienable de los Derechos Humanos y su primacía sobre el Estado, los constituyentes de 1991, al presentar ponencia del artículo 44, sobre los derechos de los niños, señalaron:

...si vamos a consagrar un Estado social de derecho, es necesario contemplar específicamente los derechos del grupo humano más vulnerable, la población infantil, ya que por carecer dichos derechos de significado dentro de la vida política, social y cultural, se han establecido desigualdades y, en gran medida, se han forjado los cimientos de la actual violencia. (Gaceta constitucional N° 52, p. 4)

10.1.4. La educación formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos. La *Constitución*, presenta unos artículos específicos sobre el tema del derecho a la educación, tales como: el artículo 67: en el inciso a). “La educación es un derecho de la persona y un servicio público²⁷⁰ que tiene una función social”; en el inciso b):”La educación formará al colombiano²⁷¹ en el respeto a los Derechos Humanos, a la paz y a la democracia “, esta finalidad responde a la “axiología constitucional”, conforme lo hemos manifestado a lo largo de este estudio.

Los aspectos referentes a la educación en el respeto a los derechos humanos son: “Formará en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente” (CN, art. 67, inc. 2b). “El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y quince años”²⁷²(CN, art. 67, inc. d). “Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral,

²⁷⁰ El Plan decenal 1996-2005, afirma en el capítulo II, numeral 5: “la educación es pública, independientemente de que sea prestada por el Estado o por particulares, es decir, que no puede existir educación privada sino instituciones educativas creadas y gestionadas por particulares; que la educación, al igual que los demás servicios públicos, es una actividad inherente a la función social del Estado”. De ahí la responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado.

²⁷¹ La ley 115, en el artículo 91, afirma: “El alumno o educando es el centro del proceso educativo y debe participar activamente en su propia formación integral. El proyecto educativo institucional reconocerá éste carácter”; “La educación debe favorecer el pleno desarrollo de la personalidad del educando, dar acceso a la cultura, al logro del conocimiento científico y técnico y a la formación de valores éticos, morales, ciudadanos y religiosos (...) (Artículo 92, inciso a). “Los establecimientos educativos incorporarán en el Proyecto educativo institucional acciones pedagógicas para favorecer el desarrollo equilibrado y armónico de las habilidades de los alumnos (...)” (Artículo 92, inciso b).

²⁷² El Plan Decenal de Educación presenta como macro meta: “Al finalizar la legislatura del 2009 está reformado el inciso 3 del artículo 67 de la Constitución Política: El Estado, la sociedad y la familia son corresponsables de la educación que será obligatoria hasta los 17 años de edad y que comprenderá la educación inicial (0 a 6 años) y 11 grados de la educación básica y media” (pp., 37).

intelectual y física de los educandos” (CN, art. 67, inc. f, 1). “Corresponde al Estado garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo” (CN, art. 67, inc. f, 2). “La nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalan la Constitución y la ley” (artículo 67, inciso g).

La formación está en el reconocimiento de los derechos de los demás, por eso, “los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión” (CN, art. 68, inc. a). “La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación” (CN, art. 68, inc. b). “Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores”²⁷³ (CN, art. 68, inc. d). “Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural (CN, art. 68, inc. f). “La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas, o con capacidades excepcionales, son obligaciones del Estado” (CN, art. 68, inc. g).

En este articulado constitucional fácilmente se aprecia la centralidad de la persona, la responsabilidad tanto del Estado como de la sociedad y la familia, en el respeto mutuo de los derechos en la interrelación e interdependencia de éstos.

²⁷³ La ley 115, en el artículo 7° afirma: “A la familia como núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de los hijos, hasta la mayoría de edad le corresponde: a). Matricular a sus hijos *en instituciones educativas* que respondan a sus expectativas, para que reciban una educación conforme a los fines y objetivos establecidos en la *Constitución*, la *Ley* y el *Proyecto educativo institucional*, PEI”. La construcción del PEI, por parte de la Institución, con participación de los padres de familia, garantiza la libertad de elección. “El proyecto Educativo Institucional debe responder a situaciones y necesidades de los educandos (...), debe ser concreto, factible y evaluable” (art. 73); igualmente la matrícula, garantiza la permanencia del alumno en la institución educativa: La matrícula es el acto *que formaliza* la vinculación del educando al servicio educativo. Se realizará *por una sola vez, al ingresar el alumno a un establecimiento educativo* (art. 95).

10.1.5. Plan Nacional Decenal de Educación como pacto social por el derecho a la educación. El gobierno elaborará el Plan de desarrollo, lo someterá al concepto del Consejo Nacional de planeación y lo presentará a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo (CN, arts. 200-3, 341, inc. i.). Pero el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, “preparará por lo menos cada diez (10) años, el *Plan Nacional de Desarrollo Educativo*, que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación” (Ley 115, art. 72). “Este plan tendrá carácter indicativo, será evaluado y revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales; territoriales de desarrollo” (Ley 115, art. 72, inc. b).”Incluirá lo pertinente para que se cumplan los requisitos de calidad y cobertura” (Ley 115, art. 72, parágrafo).

El Ministerio de Educación ha presentado tres Planes Decenales: El primer plan *Educación compromiso de todos* 1996-2005; enunció como propósitos generales: el convertir la educación en un propósito nacional y un asunto de todos, y construir una realidad educativa en la que tanto el Estado en sus diferentes ramas y niveles, como la sociedad civil en sus diversas manifestaciones, asuman la educación como un asunto prioritario y estratégico para el presente y futuro del país; lograr que la educación se reconozca como el eje del desarrollo humano, social, político, económico y cultural de la nación; desarrollar el conocimiento, la ciencia, la técnica y la tecnología; integrar orgánicamente en un solo sistema la institucionalidad del sector educativo y las actividades educativas de otros entes estatales y de la sociedad civil; y por último garantizar la vigencia del derecho a la educación.

Para llevar adelante los propósitos, precisa el concepto de educación definido en la Constitución del 91:

Parte sustancial del nuevo concepto de educación que los colombianos deberán integrar a su ideario es la definición constitucional (art. 67) de la educación como un derecho fundamental y como un servicio público. Que la educación sea un derecho humano fundamental implica que ésta debe comprenderse y asumirse como un derecho inalienable, inherente y esencial de la persona; que la educación es pública, independientemente de que sea prestada por el Estado o por particulares, es decir, que no puede existir educación privada sino instituciones creadas y gestionadas por particulares; que la educación, al igual que los demás servicios públicos, es una actividad inherente a la función social del Estado, cuya prestación éste debe asegurar en forma eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; y que está sujeta a la regulación y control del mismo. También implica que la sociedad civil tiene derecho –la familia como parte de ésta– a participar en la definición de su destino; que tiene unos fines y objetivos únicos y se debe orientar por un proyecto educativo nacional. (PNDE, 1996-2005, capítulo II, inc. 5)

Se podría concluir, que no hay educación pública, ni privada, ni de derecha, ni de izquierda, ni de arriba, ni de abajo, es un derecho de la persona y un servicio público (esencial), responsabilidad de la familia, de la sociedad y del Estado.

El segundo Plan Decenal de Educación: *Pacto social por la educación. La educación que queremos para el país que soñamos 2006-2016*, fue un gran ejercicio de participación, así lo transcribió Cecilia María Vélez White, Ministra de Educación, en la presentación del documento:

Si algo queda claro, es que la movilización social lograda a través de la amplia consulta y el debate público para la construcción del Plan decenal propone nuevas comprensiones, replantea los enfoques y construye nuevos paradigmas respecto a la transformación educativa, a partir de los cuales gobiernos –nacional, territorial– y ciudadanos, debemos de trabajar de manera eficiente y articulada.

Más de 20 mil colombianos comprometidos con la educación tuvieron la oportunidad de expresar su pensamiento y aportar a la deliberación a través de mesas de trabajo, foros

virtuales, llamadas telefónicas y correos electrónicos para construir un acuerdo nacional de cara a los desafíos en el siglo XXI.

La educación es un tema fundamental que preocupa y ocupa al país y que podemos trabajar conjuntamente. La educación como parte esencial de la equidad, de la competitividad y de la construcción de la paz es hoy un interés nacional y de primer orden. (PNDE, 2006-2016, presentación, p. 5).

El Plan Decenal, se define como:

Un pacto social por el derecho a la educación, y tiene como finalidad servir de ruta y horizonte para el desarrollo educativo del país, de referente obligatorio de planeación para todos los gobiernos e instituciones educativas y de instrumento de movilización social y política en torno a la defensa de la educación, entendida ésta como un derecho fundamental de la persona y un servicio público que, en consecuencia cumple una función social.

El PNDE será un pacto social en la medida en que su formulación y ejecución comprometa a todos los agentes responsables de la educación, representados en el Estado, la sociedad y la familia. (p. 16)

El Plan Decenal, presentó entre otros propósitos generales: 1. El Estado debe garantizar el pleno cumplimiento del derecho a la educación en condiciones de equidad para toda la población y la permanencia en el sistema educativo desde la educación inicial hasta su articulación con la educación superior; 2. La educación en su función social, reconoce a los estudiantes como seres humanos y sujetos activos de derechos y atiende a las particularidades de los contextos local, regional, nacional e internacional; 3. Fortalecer la educación en todos sus niveles, como tema prioritario en las agendas nacionales y territoriales, en los planes de desarrollo e inversiones de las entidades municipales, departamentales y nacionales, para asegurar a todos, condiciones de disponibilidad, acceso, permanencia y calidad en términos de igualdad, equidad e inclusión; 4. El

Estado , a través de políticas públicas sostenidas, garantizará la asignación, inversión y gestión de los recursos adecuados, suficientes y progresivos para la educación, y fortalecerá la descentralización, la autonomía de las regiones y la gestión educativa con criterios de eficacia, eficiencia, transparencia, calidad y bien común; 5. La educación como política de estado debe materializarse en políticas, planes, programas, proyectos y acciones que promuevan la cultura, la investigación, la ciencia, la tecnología y la técnica, que contribuyan al desarrollo humano integral, sostenible y sustentable, a través de la ampliación de las oportunidades de progreso de los individuos, las comunidades, las regiones y la nación; 6. Impulsar la actualización curricular, de acuerdo con las etapas de desarrollo, las expectativas y las necesidades individuales y colectivas de los estudiantes, propias de su contexto y del mundo actual; 7. El sistema educativo colombiano debe tener su fundamento en la pedagogía, y estar basado en el respeto y en el reconocimiento social de la acción de los maestros, como sujetos esenciales del proceso educativo de calidad; 9. En concertación con las diferentes etnias, debe construir un sistema de educación propio que integre distintos modelos, que responda a sus concepciones y particularidades, y que se articule a un propósito común de nación; 10. El sistema educativo debe garantizar a niños, niñas, jóvenes y adultos, el respeto a la diversidad de su etnia, género, opción sexual, discapacidad, excepcionalidad, edad, credo, desplazamiento, reclusión, reinserción o desvinculación social y generar condiciones de atención especial a las poblaciones que lo requieran.

El Plan describe como garantías para el cumplimiento pleno del derecho a la educación: más y mejor inversión en educación; desarrollo infantil y educación inicial; equidad que se manifiesta en acceso, permanencia y calidad; liderazgo, gestión, transparencia y rendición de cuentas en el sistema educativo.

Los *Planes decenales de educación*, es política educativa nacional, que debe ser contextualizada en cada territorio y en cada escuela, en sus planes respectivos, dentro de ese gran pacto por la educación, compromiso de todos: Estado, sociedad, familia. Los Planes de desarrollo se constituirán en el referente de toda la política nacional en cascada y/o escala, dentro del modelo de políticas por ordenación; es el horizonte, pero a la vez el camino que queda indicado, primero con la definición de educación dentro de la lectura de la Constitución Nacional, y al indicar los grandes propósitos a un tiempo determinado con estrategias nacionales, las cuales serán adaptadas a nivel de cada departamento, ciudad y escuela, acorde a sus contextos y necesidades propias dentro de la axiología constitucional, es decir la dignidad humana.

10.2. La clave interpretativa de los derechos en Colombia. El año de 1991, se constituyó para Colombia en la oportunidad de una nueva mirada como nación, con la proclamación de una nueva *Constitución* después de una historia centenaria de la *Constitución* de 1886. El caso colombiano se puede constituir en un caso referencial, ya Noguera (2014, p. 188), presenta la *Constitución colombiana*, como primera en plantear un constitucionalismo de la igualdad en acción, también la podemos presentar como la primera *Constitución* donde la integridad del ser humano –la dignidad– constituye la razón de ser, principio y fin último de la organización estatal (CN. 2).

Para comprender esta razón de ser del Estado colombiano es importante tener presente la afirmación dada por los constituyente de 1991, al presentar ponencia del artículo 44, sobre los derechos de los niños:

...si vamos a consagrar un Estado social de derecho, es necesario contemplar específicamente los derechos del grupo humano más vulnerable –la población infantil– ya que por carecer dichos derechos de significado dentro de la vida política, económica,

social y cultural se han establecido desigualdades, y en gran medida, se han forjado los cimientos de la actual violencia.²⁷⁴. (Gaceta Constitucional N° 52)

Son dos aspectos interrelacionados, esenciales en la construcción del Estado colombiano, que no se pueden perder de vista, la razón del Estado colombiano es la dignidad del ser humano y esta razón de ser, principio y fin, comienza con el respeto, garantía, de los derechos del grupo más vulnerable, los niños.

Ahora como medida de regulación para evitar interpretaciones desde diversas posiciones ideológicas, la Carta fue clara en afirmar que: “Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre los derechos humanos ratificados por Colombia”, así reza el artículo 93 de la *Constitución colombiana*, además en el mismo artículo 93, afirma: “Los tratados y convenios internacionales radicados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación, prevalecen en el orden interno”, y el artículo 94 notifica que: “La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”.

Estos tres grados de profundización, enunciados en la *Constitución* constituyen la esencia de la interpretación de los Derechos Humanos, es decir el paradigma interpretativo es la persona, su “dignidad humana”.

²⁷⁴ Gaceta constitucional N° 52, abril de 1991: 4, citada por Procuraduría General de la nación, Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de noviembre de 2006, comentado y concordado, Bogotá 2007.

La Corte Constitucional en 1997, se pronunció sobre las políticas públicas como efectividad de los Derechos Humanos, entre ellos el derecho a la educación; esta sentencia se constituye en un gran referente, para el objetivo de nuestro estudio, indica el horizonte de toda política en Colombia:

Los Derechos Humanos forman una unidad, pues son interdependientes, integrales y universales, de suerte que no es admisible que se desconozcan unos derechos so pretexto de salvaguardar otros. Esta interdependencia y unidad de los Derechos Humanos, tiene como fundamento la idea que para proteger verdaderamente la dignidad humana es necesario que la persona no sólo tenga órbitas de acción que se encuentren libres de interferencia ajena, como lo quería la filosofía liberal, sino que además es menester que el individuo tenga posibilidades de participación en los destinos colectivos de la sociedad de la cual hace parte, conforme a las aspiraciones de la filosofía democrática, y también que se le asegure unas mínimas condiciones materiales de existencia, según los postulados de las filosofías políticas de orientación social. Los derechos humanos son una unidad compleja. Por ello algunos sectores de la doctrina suelen clasificar los derechos humanos en derechos de libertad, provenientes de la tradición liberal, derechos de participación, que son derechos de la filosofía democrática y derechos sociales prestacionales, que corresponden a la influencia de orientación social y socialista. (Sentencia C-251)

Este pronunciamiento se constituye en una verdadera síntesis sobre los Derechos Humanos, la cual todo político no puede en su quehacer desconocer; es la interpretación que hace el Estado colombiano de los tratados internacionales, y por tanto los planes de desarrollo tanto nacionales como territoriales no pueden eludir en su actuar, escudándose en sus partidos o ideologías políticas que hicieron factible llegar al poder gubernamental.

10.3. Factores en el análisis de las políticas públicas que inciden en la efectividad del derecho a la educación en la ciudad de Bogotá, DC 1991-2015.

Como plantea Luis Ortega en el prólogo al libro de Meix (2014), “Las instituciones y los conceptos jurídicos observan una doble tensión entre lo general y particular. Las soluciones finales se inscriben en un largo índice indicador de la resultante de éstas dos influencias”; manifiesta también: “El derecho a la educación es una de estas instituciones” (2014, p.13). Para nosotros, las políticas públicas que deben efectivizar este derecho se encuentra entre esta doble tensión entre principios generales y aplicaciones particulares para lograr la extensión y universalización de ese derecho; en esa tensión para el análisis de políticas, desde el enfoque del modelo *Advocacy coalition*, el núcleo duro son las complejidades de las realidades y conceptos de política de la modernidad, mientras los Derechos Humanos, derecho a la educación y la misma realidad del niño sujeto del derecho a la educación, trata de imponerse como nueva paradigma, en este definitivo tránsito desde la primera a la segunda modernidad (Roig, 2006, p. 21).

El trabajo realizado hasta el momento en el marco doctrinal de este estudio dentro del enfoque del modelo *Advocacy coalitions*, no ha sido otro sino el ir presentando diversos factores tanto internos como externos, que han ido formalizando políticas públicas de educación que inciden en los niños. Se promovieron desde coaliciones como las que realizó Eglantyne Jebb con la Sociedad de Naciones, la Cruz Roja Internacional y la Escuela de Ginebra; coaliciones conscientes, buscadas unas más que otras por intereses comunes que llevaron a la proclamación de la *Declaración de Ginebra*.

Coaliciones con la característica fundamental de un problema, como era los derechos y necesidades de los niños, por eso utilizaron toda clase de recursos políticos y jurídicos; compartiendo valores socio-culturales, con participación activa de *Save the children*, con el

aprovechamiento de estructuras como lo era la Liga de Naciones y de los mismos Estados; un factor clave, el tiempo, la historia y en ella dos grandes acontecimientos que la humanidad está resuelta a no volver a repetir, 1914 y 1944; Primera y Segunda Guerra Mundial; donde “el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad” (DUDH, preámbulo 2), de ahí que se considere esencial de que los Derechos Humanos sean protegidos (DUDH, preámbulo 3)²⁷⁵.

Los Estados

Proclama la presente

Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, fin de que tantos los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universal y efectivos. (DUDH, proclama).

Nuestro marco doctrinal, no sería completo, si no se cuenta con la historia desde nuestro Continente americano. La *Declaración Americana*, realizada en Bogotá en 1948, proclamaba la necesidad de coaliciones a nivel internacional de todos los Estados americanos, para colocar la dignidad humana y en ella el derecho a la educación como compromiso de los Estados; de ahí que, el fin principal de las instituciones jurídicas y políticas, y por tanto de las mismas políticas públicas, fuera “la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y alcanzar la felicidad” (DADH, párr. 1).

²⁷⁵ Según Roth (2012, p. 172). Estos elementos que hemos enunciado corresponde al “entorno con relativa estabilidad en el Modelo *advocacy coalitions*, como método para el análisis de política pública, en este caso universal.

Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas.

Asimismo tiene derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.

El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades. (DADH, XII)

Para llevar adelante los Estados ese fin de las políticas, existen factores externos conformados por variables relativamente estables en el tiempo, que en todo análisis es necesario visualizar para América Latina, su espíritu de libertad y justicia; pero a la vez juega un papel muy importante factores como las condiciones socioeconómicas, adversas en especial para efectivizar los derechos sociales, económicos y culturales.

A nivel de cada uno de los Estados, las políticas públicas educativas se formalizan entre factores con cierta estabilidad y factores dinámicos como las nuevas constituciones que definieron los valores y principios del Estado en estas últimas décadas. Con la *Constitución colombiana* de 1991, estamos asistiendo a un cambio transcendental, colocó como razón de ser, principio y fin último de la organización estatal, la dignidad humana, por tanto este principio y fin es la política de ordenación en toda política pública en Colombia.

El análisis de políticas con el factor dinámico de la historia, nos plantea en el nuevo constitucionalismo colombiano una coalición política fuerte con relativa estabilidad, como es la que surge entre organizaciones internacionales, Estado y la sociedad civil, que le exige al mismo Estado como elemento regulador de políticas públicas, la efectividad de los Derechos Humanos. Es el gran pacto sociedad y Estado por la efectividad de los Derechos Humanos en esa gran complejidad que representan y legitima toda política. Pero, “La familia es una institución de la sociedad civil particularmente sensible a la política educativa del Estado. El responsable del niño

es la familia (...), pero el gobierno del Estado se interesa también en ellos por cuanto serán ciudadanos” (Fullat, 1993, p. 192).

Este elemento legitimador de las políticas públicas como lo es la dignidad humana, al tratar de ser adaptado, implementado o pretender ser cambiado o hacer caso omiso de él, por el actor del sistema como son los organismos internacionales, nacionales, departamentales, municipales, de los cuales forman parte del sistema; crea crisis paradigmática; pero estas adaptaciones, pretensiones de cambio u omisiones, se realizan a través de coaliciones que en su conjunto conforman un subsistema de política nacional o local y en confrontación compiten entre ellas con otros subsistemas locales o nacionales para imponer su propia concepción de la política pública.

Los cambios de política pública resultarían del trabajo y la lucha de estas coaliciones de actores, a través de coerciones y recursos propios de estos actores. Igualmente se diferencian por sus sistemas de valores e intereses que en su trabajo de influencia ejercen sobre la política local²⁷⁶. Ellos intentarán orientar la política hacia soluciones a su sistema de intereses, valores y creencias. De ahí la importancia de análisis de políticas locales, para visibilizar ciertas “cegueras paradigmáticas”, frente al nuevo paradigma de la dignidad humana. Según Morín (1999, p. 26), las condiciones económicas, políticas sociales del siglo XXI, plantean a las sociedades conocidas como demócratas la necesidad de regenerar la democracia y esta “la regeneración democrática supone la regeneración del civismo, la regeneración del civismo supone la regeneración de la solidaridad y de la responsabilidad, es decir el desarrollo de la antropológica” (Morín, 1999, p. 63). Además, “Esta antropológica ha sido cubierta, oscurecida, minimizada por las éticas diversas y

²⁷⁶ Según Aguilar (1992a, p. 22), es importante tener presente el juego del escenario, que hacen los actores de políticas públicas para sus intereses. Para nuestro estudio, nos ubicamos en un “escenario local, pero por ser capital, tiene un gran influjo o efecto en políticas nacionales. Aguilar acompañó el análisis de Bardach con algunas consideraciones sobre la forma de evitar algunos juegos de efectos dañinos necesario de tener presente en un análisis de políticas públicas (p. 22).

cerradas pero no ha dejado (...) de resurgir en las éticas universalistas, en el humanismo, en los derechos humanos, en el imperativo kantiano (p. 63). “El imperativo es: salvar a la humanidad realizándola” (p. 64).

Las políticas públicas o planes de desarrollo de nuestro análisis, lo presentamos en la tabla 25, que nos muestra la fecha correspondiente a cada alcaldía; el alcalde correspondiente, el nombre como ha identificado el plan de desarrollo o política pública y la característica o enfoque de su política pública que la identifica.

Es decir la enseñanza y la educación, como lo afirma Ortega (2014, p. 14), es el “principal hecho revolucionario de construir el principal escalón de la dignidad humana”.

Tabla 25 Alcaldes de la ciudad de Bogotá 1991-2015. Nombre del plan de desarrollo y característica distintiva.

Alcaldía.	Plan de desarrollo.	Características
1991-1992: Doctor Martín Caicedo.	Prioridad social.	Fortalecimiento y la modernización de la Gestión.
1993 -1995: Doctor Jaime Castro.	Desarrollo social y humano.	Descentralización y participación comunitaria.
1995-1998: Doctor Antanas Mockus Siviskas.	Formar ciudad.	Cultura ciudadana.
1998-2001: Doctor Enrique Peñalosa Londoño.	Por la ciudad que queremos.	Desmarginalización, integración social, ciudad a la escala humana.
2001-2004: Doctor Antanas Mockus Sivickas.	Bogotá para vivir todos del mismo lado.	Respeto por las personas, la ley y lo público.
2004-2007: Doctor Luis Eduardo Garzón.	Bogotá sin indiferencia.	Inclusión social.

2008-2012: Doctor Samuel Moreno Rojas.	Bogotá positiva, por el derecho a la ciudad y al mejor vivir”.	Ciudad de derechos; derecho a la ciudad; ciudad global.
2012-2015: Doctor Gustavo Petro Urrego.	Bogotá Humana ya.	Potenciar lo público.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SED.

Tendremos presente para identificar los sistemas de valores e intereses, y las coaliciones que surgen alrededor de esos intereses, el ciclo de toda política pública, es decir, aquello que ellos formularon, implementaron o aparece en evaluaciones; nos guiaremos por el marco doctrinal anteriormente expuesto, en sus dos partes: Los capítulos sobre los tratados internacionales y el capítulo sobre políticas públicas, y este capítulo 10 de constitucionalismo colombiano; estaremos pendientes de resaltar las controversias, recogiendo otros factores presentes en el proceso histórico que ya hemos presentado a nivel internacional y nacional con el modelo metodológico *Advocacy coalition*; factores tanto internos como externos a nivel local o distrital.

Las controversias²⁷⁷ o tensiones que se presentan por los intereses y valores de las coaliciones, las construimos y convalidamos con las presentadas por Rizvi y Lingard (2013, pp. 82-84), en su libro *Políticas educativas en un mundo globalizado*, donde aporta elementos para un análisis político, análisis de la política educativa y organiza preguntas clave, formuladas mediante la consideración reflexiva de la posicionalidad del analista político:

²⁷⁷ Controversia en el sentido de tensiones o dilemas que se enfrentan, pero dentro de la concepción problematizadora de la política educativa que nos plantea Paulo Freire (2015, pp. 59-79), es decir tomar conciencia del problema para la superación de la controversia. Paulo Freire, lo plantea en orden a la deshumanización de una educación bancaria; ahora, nuestro estudio lo planteamos desde una política educativa de ordenación de la dignidad de la persona, en este caso del niño.

- 1.- Si el plan de desarrollo, presenta un seguimiento de los parámetros de una política de ordenación, es decir el respeto de un sistema desde principios en escala o presenta objetivos diversos que afectan²⁷⁸ los derechos, en especial de los niños.
- 2.- Si la percepción que proyecta el plan de desarrollo, las personas, son sujetos de derechos²⁷⁹ o mero objetos de políticas.
- 3.- Si la percepción que proyecta el plan de desarrollo es de principios²⁸⁰ o normas. Los principios plantean mandatos de optimización²⁸¹, sin discriminación alguna, las normas plantean cumplimiento.
- 4.- Si la primacía que proyecta el plan de desarrollo es el Estado o la persona²⁸² y si los principios fundantes Constitucionales de: Dignidad humana, trabajo, solidaridad-subsidiaridad, prevalencia del interés general, están presentes, pero sobre todo la prevalencia de los derechos de los niños.
- 5.- Si se perciben en el plan de desarrollo los principios de los tratados internacionales²⁸³ sobre los Derechos del niño, derecho a la educación y su interpretación corresponde a éstos o si se percibe “cegueras paradigmáticas”²⁸⁴, respecto a los Derechos Humanos.

²⁷⁸ Según Roth (2012, p. 28), “el análisis de políticas públicas consiste en resumen en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado, (...) así como sus resultados y *efectos*”.

²⁷⁹ La razón del Estado es la efectividad de los derechos de la persona; la Constitución de 1991, se constituyó para toda política pública, nacional y territorial en factor dinámico esencial e ineludible.

²⁸⁰ Elemento esencial del nuevo paradigma que asumió el Estado Colombiano.

²⁸¹ El principio de optimización, lleva a la efectividad de los derechos.

²⁸² Enfoques teóricos o ángulos del análisis o punto de observación. Los analistas de políticas públicas, generalmente presentan dos: Estado y Sociedad (Roth, 2012, pp. 29-30), para nuestro estudio y desde nuestro paradigma, está el nuevo enfoque, la persona, y sobre todo en el derecho a la educación, la persona del niño.

²⁸³ Además de elemento hermenéutico, dentro de la metodología de *Advocacy Coalition*, es el mediador de la decisión de política del derecho universal a la educación; la Corte Constitucional Colombiana a nivel Nacional.

²⁸⁴ Las cegueras paradigmáticas se constituye en los factores de coerción de los actores del subsistema.

6.- Si se percibe en el plan de desarrollo respeto a la autonomía de las instituciones educativas²⁸⁵, que garantice un *servicio público con libertad*²⁸⁶, o si se perciben intereses partidistas²⁸⁷ en los entes gubernamentales.

7.- Si se percibe en el plan de desarrollo relación de responsabilidad, solidaridad-subsidiaridad²⁸⁸ entre: individuo, familia, sociedad y Estado²⁸⁹, o un Estado benefactor, asistencialista²⁹⁰ responsable único del sector social²⁹¹.

No se trata de responder sí o no, sino que por el mismo carácter de complejidad de las políticas, de los derechos y de la persona, el estudio es de carácter exploratorio, se busca identificar valores y paradigmas de los actores y coaliciones presentes en los planes de desarrollo en sus tres etapas del ciclo: formulación, implementación y evaluación; se trata de mostrar las incidencias que se dan respecto a los derechos de los niños, en especial en el derecho a la educación y éste interpretado desde los tratados internacionales que podemos recoger desde los siguiente principios que muestran su gran complejidad, pero a la vez la sencillez de la fuente de inspiración como fue la

²⁸⁵ Se constituye en un factor dinámico trascendental, dentro del “rompecabezas del paradigma”.

²⁸⁶ Tema central de la Observación General 13° del Pacto Internacional, realizado por la Comisión de Derechos económicos sociales y culturales.

²⁸⁷ Un enfoque partidista rompería el equilibrio exigido por el pronunciamiento de la Corte Constitucional Colombiana en la Sentencia 251 de 1997 sobre las políticas como efectividad de los derechos humanos.

²⁸⁸ De Lucas (2005, pp. 157 y 169), plantea el paso del concepto de solidaridad como principio jurídico a la existencia de derechos de solidaridad, y de los derechos de solidaridad a los deberes. Es decir a una ciudadanía activa y solidaria.

²⁸⁹ Según Roth (2012, p. 18). Los aportes de la sociología de las organizaciones al análisis de las políticas públicas han incidido también de manera significativa a la trivialización del Estado o incluso a su “decaimiento” como sistema de acción específico con vocación(o pretensión) de coordinar los otros sistemas de acción.

²⁹⁰ Según Ruiz Dulcey (2015), considera que hay que cambiar mitos y cambiar óptica con la que se mira y atiende la población vulnerable; “no se puede tener perspectivas de calidad de vida, de inclusión, de autonomía y vida digna si lo que predomina es el asistencialismo”; Igualmente De Lucas presenta la necesidad de distinguir entre el tipo ideal de Estado social y el modelo histórico de Estado de bienestar. “Éste no es otra cosa más que la respuesta o, mejor, el resultado de un proceso o precipitado histórico con el objetivo no tanto de eliminar las manifestaciones de la exclusión social cuanto de reducir la fractura social que pone en peligro el modelo de capitalismo, de mercado y de sus exigencias”; “significa en pocas palabras, la aceptación de una especie de compromiso público en favor de la igualdad para reducir la pobreza, aumentar el bienestar y permitir una equiparación mínima”(2005, p. 174).

²⁹¹ Para Fullat lo social es lo privado más lo público, se expresa así: “Los estados comunistas han intentado suprimir el par ‘privado-publico’ y han fracasado. Probablemente se deba a que este par configura esencialmente el hecho social” (1993, p. 92).

Declaración de Ginebra: Principio de totalidad del ser del niño, principio de sujeto de derechos y deberes hacia él (familia, sociedad y Estado), principio de indivisibilidad, donde la educación está en una relación interrelacionada e interdependiente con el desarrollo normal del niño.

En síntesis los elementos interpretativos del Derecho del niño, derecho a la educación en los tratados internacionales son:

1.- *Declaración de Ginebra 1924*: El niño sujeto de derechos y de deberes hacia él (familia, sociedad y el Estado); principio de totalidad del ser del niño, al cual hay que responder, en las diversas etapas de su desarrollo; principio de interdependencia e interrelación: derecho a crecer; derecho a poder desarrollarse de una manera normal; principio a la educación integral; principio a la protección e interés superior del niño; principio de no discriminación y no injerencia, neutralidad de los intereses políticos; no es un grupo más de todos los colectivos vulnerables, su derecho a crecer y desarrollarse es de todos, pero en los niños es prevalente y lo exige para su crecimiento integral, y difícilmente del crecimiento perdido no se recuperan jamás; derecho del tiempo de los niños; derecho a vivir su infancia; derecho del padre de familia en orden a su desarrollo normal material y espiritual.

2.- *Memorando y resolución 309, C (IX) de 1950*: El niño sujeto de derechos y de deberes hacia él (familia, sociedad y Estado); totalidad del ser del niño, al cual hay que responder educativamente, en las diversas etapas de su desarrollo; principio de relación de sus derechos indivisibles e interrelacionados; el niño ha de gozar de todos los derechos sin discriminación alguna; principio de protección e interés superior del niño; principio de crecer, bajo la salvaguarda de sus propios padres, por la importancia del hogar y la familia para el desarrollo del niño; principio de implicación: Estado, sociedad, familia.

3.- *Declaración de los Derechos del niño de 1959*: prevalencia del principio universal de los Derechos del niño, por sobre cualquier querella ideológica; el principio del interés superior del niño como la consideración fundamental; principio de responsabilidad de todos: familia, sociedad y el Estado; principio de crecer, bajo la salvaguarda de sus propios padres, por la importancia del hogar y la familia para el desarrollo del niño; principio de interrelación de los derechos subjetivos y sociales; principio del desarrollo armónico integral; principio de oportunidades irreversibles en el crecimiento, desarrollo y educación del niño; principio de prevención en el desarrollo de su personalidad (enfermedad, delincuencia, abuso de orden político).

4.- *Declaración Universal de los derechos del hombre de 1948*; la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales (art. 26.2); los padres de familia tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación para sus hijos (art. 26.3); principio de libertad, conciencia y religión (art. 18); principio de no injerencia. “Una vez hecha la elección –del tipo de educación escogida– toda injerencia constituiría una violación de los Derechos Humanos”; instrucción gratuita y obligatoria.

5.- *Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de 1950*: principio de garantías para la protección a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; libertad de profesar, de cambiar y de manifestar sus convicciones individual o colectivamente por medio del culto, la enseñanza, las prácticas; a nadie se le puede negar el derecho a la instrucción; el Estado en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.

6.- *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza 1960*: las discriminaciones en el campo de la enseñanza constituyen una violación de los derechos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

Se entiende por discriminación, toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo., el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza. (Artículo 1)

.- Principio de garantía de parte del Estado de prestación del servicio, pero en libertad de las personas; principio de igualdad de oportunidades y de trato –en libertad– en el campo de la enseñanza: de cada niño y de todos los niños; de cada escuela y de todas las escuelas; de cada docente y de todos los docentes; de cada método educativo y de los diversos métodos; principio de progresividad, en la igualdad de oportunidades y de trato en libertad; principio de obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria; generalizar la obligatoriedad y gratuidad, y, hacer accesible a toda la enseñanza secundaria en sus diversas formas; hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior.

7.- *Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 1966*: Los Estados reconocen el derecho de toda persona a la educación que debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de la dignidad (PIDESC, art. 13.1); principio de obligatoriedad de los Estados de garantizar, proteger y cumplir la igualdad en el goce de todos los derechos, derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales (art. 13.2); el derecho de elección –principio del padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos–, el Estado se compromete a respetar y favorecer

escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas (art. 13.3); el Pacto, hace la aclaración que “nada de lo dispuesto en éste artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza” (art. 13.4).

8.- *Parlamento europeo sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza de 1984*: Principio de implicación. El derecho a la libertad de enseñanza y el derecho del padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos, implican la obligación de los Estados de hacer posible el ejercicio práctico de estos derechos, incluido el aspecto económico, y de conceder a los centros las subvenciones públicas necesarias para el ejercicio de su misión, sin discriminación por razón de la entidad titular, los padres, los alumnos o el personal.

9.- *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre de 1948 y Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1967*: Principio de interrelación del derecho-deber; principio *pro-homine*; principio de limitación por los derechos de los demás; principio y/o derecho al proyecto de vida (CIDH); principio de solidaridad-subsidiaridad; principio al desarrollo progresivo; principio de universalidad del derecho-deber; principio de los Derechos Humanos, atributos de la persona humana y no de una consecuencia del reconocimiento por el Estado; principio de complejidad de los Derechos Humanos, forman un complejo integral, interdependiente e inherente a la persona humana, enunciación de su dignidad.

10.- *Convención sobre los Derechos del niño de 1989*: Desde el principio rector de la protección y el interés superior del niño está inspirado en: principio de no discriminación; principio de supervivencia y desarrollo del niño; principio de la participación del niño.

Además, el principio de supervivencia y desarrollo del niño, en las diversas dimensiones de desarrollo intelectual, psicológico y social está sugerido/implicado desde los principios de:

- Principios indivisibles, interrelacionados, interdependientes de sus derechos.
- Principio de desarrollar la personalidad del niño hasta el máximo de sus posibilidades.
- Principio de no injerencia de parte del Estado. Libre elección de educación y de escuela.
- Principio prevalente de los padres en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño.

11.- *Conferencia mundial de Teherán y de Viena de Derechos Humanos de 1968 y 1993*: Todos los Derechos Humanos, son universales, indivisibles e interdependientes y están interrelacionados entre sí; principio a la libre determinación, no sólo de los pueblos, sino incluye también el de cada ser humano a su desarrollo personal; principio a garantizar a todos los seres humanos el goce de la máxima libertad y dignidad, que les permita alcanzar un estado de bienestar físico, mental, social y espiritual. (Viena, núm. 5 y 13); el ser humano, es origen, sujeto, beneficiario y partícipe de los Derechos Humanos; la negación del derecho de la libre determinación constituye una violación de los Derechos Humanos; la persona humana es el sujeto central del desarrollo; la falta de éste no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos; cada miembro de la sociedad tiene una inviolabilidad fundada en la dignidad humana, que no puede ser anulada, ni siquiera en pro de un supuesto bien común.

12.- *Foro mundial de Jontien de 1990*: Principio de progresividad y la consecuente prohibición de regresividad; principio de equidad, aumentar los servicios educativos de calidad y tomar medidas coherentes para reducir las desigualdades; principio de potencialidad: modificar las desigualdades en materia de educación y suprimir las discriminaciones en las posibilidades de aprendizaje de los grupos desatendidos; principio de cobertura-calidad, como dos indicadores indivisibles, interdependientes e interrelacionados de ahí la necesidad de:

.-Reducir desigualdades. Pero, una política de igualación es discriminatoria, una política de oportunidades, reduce desigualdades.

.-Concentrar la atención en el aprendizaje; en un desarrollo genuino del individuo.

.-Fortalecer la concentración de acciones, que exige visión ampliada y compromiso renovado, que sólo es posible mediante la concertación y ésta sin perder de vista que el fin último de la educación es el desarrollo integral del niño, su crecimiento armónico, como sujeto de derechos, sin discriminación alguna.

.-Fomentar la equidad. La educación básica de calidad satisfactoria, es un medio eficaz para fomentarla.

13.- *Foro mundial de Dakar del año 2000*: Política a una educación inclusiva de calidad; principio de potenciación de todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables; principio de relación semiótica entre las instituciones educativas y la sociedad civil; principio de desmarginalización; principio de contextualización: es decir concebir la educación en contextos específicos; principio de inclusión y visibilidad de los niños, donde la cantidad no debe ser un objetivo separado de equidad y de la calidad; educación con visión ampliada y renovada; educación sólida, no solamente asientos en la escuela, cuyos programas de estudios y métodos didácticos son obsoletos; derecho a escuelas atractivas y creativas, donde se dé importancia a tres ámbitos de creación de entornos de aprendizaje agradables: locales e infraestructura, las políticas y los servicios, programa de estudios y enseñanza.

14.- *Foro mundial en Santiago de Compostela de 2010*: Política a una educación para la paz; principio de selectividad: “La aplicación adecuada, uniforme y no selectiva del derecho

internacional es indispensable para la consecución de la paz”; principio al derecho a la paz personal y colectiva como condición para satisfacer las necesidades de los seres humanos; principio de diversidad e identidad: la paz es inseparable de la diversidad de la vida y las culturas, siendo la identidad la base de la vida, por tanto “la vida es el más importante de todos los derechos, del cual derivan otros derechos y libertades, especialmente el derecho de toda persona a vivir en paz”; “la educación es indispensable para establecer una cultura universal de paz”; derecho a la educación en y para la paz y los demás Derechos Humanos; principios de: desaprender, ayudar a pensar las relaciones y adquirir competencias.

15.- *Comité de los derechos económicos, sociales y culturales. Observación N° 13. 1999:* La educación es un derecho humano y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos de ahí que:

.- La educación como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, es el principal medio que permite a adultos y menores económicas y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades.

.- La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación.

.- La educación debe orientarse al desarrollo del sentido de la dignidad de la personalidad humana, debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre y debe favorecer la comprensión entre todos los grupos étnicos, y entre las naciones y los grupos raciales y religiosos debe capacitar a todas las personas. De todos estos objetivos el fundamental es que debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana.

.- El derecho a recibir educación engloba cuatro características interrelacionadas y fundamentales que debe tener en todas sus formas y en todos los niveles: disponibilidad,

accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad, pero al considerar la correcta aplicación de estas características interrelacionadas y fundamentales, se habrá de tener en cuenta ante todo los superiores intereses de los alumnos, de ahí que:

.- El principal sistema para impartir la educación básica fuera de la familia es la escuela primaria.

.- La gratuidad debe asegurar la disponibilidad de la enseñanza para el niño, –oportunidad–.

.- La obligatoriedad es el hecho que ni el padre, ni los tutores, ni el Estado, tienen derecho a tratar como optativa la decisión de si el niño debería tener acceso a la enseñanza primaria. Ahora subraya que la obligatoriedad solamente se puede justificar si la educación ofrecida es de calidad adecuada, es pertinente para el niño y promueve la realización de otros derechos del niño.

.- El sistema escolar engloba una red de derechos, donde el interés superior del niño está en el centro.

.- La educación se constituye en una totalidad en equilibrio y dinámica. Un asunto complejo, público y privado a la vez.

.- Las limitaciones legalmente permisibles, tienen por objeto fundamental proteger los derechos individuales, no la indulgencia ante la imposición de limitaciones por parte del Estado.

.- El derecho a la educación, impone tres tipos o niveles de obligación a los Estados: Las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. A su vez la obligación de cumplir consta de la obligación de facilitar y la obligación de proveer.

16.- *Comité de los Derechos del niño. Informes periódicos cuarto y quinto de Colombia (2015):*
A nivel general el documento hace referencia a tres principios generales y sobre ellos enfoca las

observaciones: El interés superior del niño; La no-discriminación y el respeto por las opiniones y participación del niño.

.- El interés superior del niño, es un principio, un derecho, una norma. Un principio en lo que respecta a la interpretación y aplicación de todos los derechos de los niños, y se aplica como un concepto dinámico. El objetivo es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos y el desarrollo holístico.

.- El interés superior del niño, es un principio interpretativo fundamental, un derecho sustantivo y una norma de procedimiento; donde el interés superior del niño es la consideración esencial.

.- La plena aplicación del concepto de interés superior del niño, exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana.

.-El objetivo del interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la convención y el desarrollo holístico del niño, que “[1]o que a juicio de un adulto es el interés superior del niño, no puede primar sobre la obligación de respetar todos los derechos del niño enunciados en la convención” (Observación general 14°, párr. 4).

.- El término desarrollo, “como concepto holístico, abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, psicológico y social” (Observación general. 5°, párr. 12), que exige la conservación del entorno familiar, engloba la preservación de las relaciones del niño en un sentido amplio. Esas relaciones abarcan a la familia ampliada como la escuela. (Observación general. 14°, párr. 70).

Estos principios proyectados desde los tratados internacionales se constituyen en un gran cuerpo teórico, de los Derechos del niño, para su puesta en práctica a través de políticas educativas; la complejidad es recogida en la indicación donde Edgar Morín nos recuerda:

La educación debe favorecer la aptitud natural de la mente para hacer y resolver preguntas esenciales y correlativamente estimular el empleo total de la inteligencia general: intelectual, síquica, emocional. Este empleo máximo necesita el libre ejercicio de la facultad más expandida y más viva en la infancia y en la adolescencia: la curiosidad, la cual muy a menudo, es extinguida por la instrucción, cuando se trata por el contrario, de estimularla o, si está dormida de despertarla.

En la misma misión de promover la inteligencia general de los individuos, la educación del futuro debe utilizar los conocimientos existentes, superar las antinomias provocadas por el progreso en los conocimientos especializados y a la vez identificar la falsa racionalidad. (1999, p. 17)

Nos indica que: “No se trata de abandonar el conocimiento de las partes por el conocimiento de las totalidades, ni el análisis por las síntesis, hay que conjugarlos. Existen los desafíos de la complejidad.” (Morín, 1997, p. 21)

CAPÍTULO 11: FASE DE FORMULACIÓN

CAPÍTULO 11

Fase de formulación

11.1. Fase de Formulación de las políticas públicas en los planes de desarrollo en la ciudad de Bogotá

En el análisis de los planes de desarrollo de los siete alcaldes²⁹² de la ciudad de Bogotá, se organizan por aspecto metodológico en tres grupos: primer grupo (1991-1995) política de adaptación; segundo grupo (1995-2004) política de proyección; tercer grupo (2004-2015) política entre sindicalismo y populismo²⁹³.

Podemos identificar tres políticas públicas educativas en los planes de desarrollo en la ciudad de Bogotá, iniciando por la identificación de los grupos de los distintos partidos o movimientos a los cuales pertenecen los diversos alcaldes, y el aprendizaje político²⁹⁴ que proyecta cada uno de estos grupos; el primer grupo de política entre los años 1991-1995, correspondiente a los alcaldes Juan Martín Caicedo (1991-1992) y Jaime Castro (1993-1995); una segunda política durante el período 1995-2004, correspondiente a los alcaldes Antanas Mockus Sivickas y Enrique Peñalosa Londoño y un tercer grupo corresponde al período 2005-2015, pertenece a los alcaldes Luis Eduardo Garzón, Samuel Moreno y Gustavo Petro. Según Roth haciendo una lectura desde Kunh,

²⁹² No tenemos en cuenta otros alcaldes que por motivos de suspensión u otro motivo reemplazaron a los titulares, ellos por norma deben de seguir el cumplimiento de los planes de desarrollo.

²⁹³ Es un término de gran ambigüedad, ampliamente utilizado, aunque no recogido en el diccionario de la lengua española, que sí recoge populista; El uso de los términos populismo y populista, se hace habitualmente en contextos políticos, donde más que a ideologías, se refiere a procedimientos políticos (Slavoj, *El Mundo*, 17 de mayo de 2015, p. 2); usualmente nace de un líder carismático, que explota los sentimientos de las masas y las injusticias sociales o políticas, creando antagonismos sociales que favorezcan su posición y el uso del oportunismo, en este caso de su misma posición política, para alcanzar otra posición más alta (Torres J.C. 2011, p. 145).

²⁹⁴ Según Roth (2012, pp. 168-169), el aprendizaje político, es el efecto producido sobre los actores y sobre la misma política por la suerte de retroacción a la política que se produce con el paso del tiempo; este aprendizaje político es un factor que influye sobre los contenidos y cambios en las políticas públicas en el trascurso de los años. El pasado de una política, con sus instituciones, su personal, sus rutinas y sus resultados, condicionan o facilitan la posibilidad y el sentido de cambio de política y de contenido.

“una política pública, puede ser considerada como un paradigma basado en un núcleo duro” (2012, p.172), la agrupación que hacemos trata de identificar el paradigma y valores²⁹⁵ desde los grupos de pertenencia y que comparten los grupos de alcaldes en que los hemos agrupado.

Cada uno de estos tres grupos, asume una política frente al cambio, planteado desde la Constitución de 1991, generalmente de adaptación y proyección; en especial los grupos uno y dos, ya sea porque estos dos grupos traen un aprendizaje político que viene desde el proceso histórico del Estado colombiano –la historia colombiana es una historia desde un estado liberal-social–.

Colombia a partir de 1991, con la nueva Constitución, da apertura a la misma sociedad civil, que se organiza, por eso el surgir de organizaciones o movimientos frente a los partidos tradicionales: Movimiento ciudadanos en formación, Alianza social independiente, Movimiento por la Bogotá que soñamos. El tercer grupo representa un tercer aprendizaje, no desde los partidos tradicionales, ni desde la sociedad civil organizada y representada, sino en una estructura tradicional de búsqueda de poder y oposición, como lo representan los grupos, movimientos o partidos, que no logran o no lograron asumir el poder, incluso algunos estuvieron al margen de la ley como el M19 y se constituían o se constituyen en fuerza de oposición ante el poder, ante el sistema o ante la política de turno²⁹⁶.

²⁹⁵ Valor entendido como determinación histórica-cultural; los llamados sistemas de significado o cuadros de valores propios de un grupo, o de una determinada época histórica (Nanni, 2009).

²⁹⁶ Fullat (1993, pp. 190-191) afirma: “Se observa a grandes rasgos tres modelos históricos sucesivos en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Esta se hace progresivamente más presente en el poder y en la gestión. “poder decir” y “poder decidir”: poder absoluto; democracia representativa; democracia representativa-participativa”.

Tabla 26 Caracterización del tipo de política, de la representación y/o coaliciones y aprendizaje político que proyecta cada política.

Grupo de política	Representación y/o coaliciones.	Aprendizaje político fuerte que proyectan:
Primer grupo (1991-1995): Política de adaptación.	Partido liberal colombiano	Constitución de 1886 y Constitución de 1991.
Segundo grupo (1995-2004): Política de proyección.	Movimiento ciudadanos en formación ²⁹⁷ . Alianza social independiente ²⁹⁸ . Movimiento por la Bogotá que soñamos ²⁹⁹ .	Constitución de 1991. Y Ley general de educación. Plan Decenal de Educación 1996-2005.
Tercer grupo (2004-2015): Política entre sindicalismo y populismo.	Polo democrático ³⁰⁰ independiente ³⁰¹ . Partido Anapo ³⁰² Partido alianza democrática M 19 ³⁰³ . Movimiento del magisterio colombiano ³⁰⁴ . Partido progresista ³⁰⁵ .	Aprendizaje político de los movimientos de izquierda ³⁰⁶

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SED.

²⁹⁷ Movimiento fundado por Antanas Mokus.

²⁹⁸ Movimiento que representa a los grupos indígenas y otros grupos independientes.

²⁹⁹ Movimiento organizado por Enrique Peñalosa Londoño, al presentarse como candidato independiente a la alcaldía de Bogotá.

³⁰⁰ Término de gran ambigüedad. Fullat (1993, p. 181), manifiesta que para un régimen –Estado, partido, sindicato– que se dice democrático, parece prudente apuntalar a base de señalar los principales significados tanto si se aplica al ámbito político como si se apunta al sistema docente. Por ejemplo para el ámbito político plantea al menos seis significantes: formal (en las leyes); real (en los comportamientos reales); directa (todos los ciudadanos lo deciden todo); parlamentaria o indirecta (deciden los representantes elegidos); orgánica (dictadora de derechas); popular (dictadura de izquierda). Colombia se definió como Estado democrático, participativo, pluralista, fundado o razón de ser del Estado o valor fundante o principio fundamental: La dignidad de la persona (CN art. 1). Pero como democracia tiene el peligro como afirma Fullat (1993, p. 181) “A la democracia le acecha una corrupción mayúscula, entre otras de menor bulto; al descansar en el principio de igualdad, puede caer en la tentación de Lucifer, tentación que se resume diciendo que el súbdito es igual al que se ha elegido para mandar”. El polo democrático plantea como tesis la igualdad material.

³⁰¹ Partido de unidad de movimientos de izquierda progresista.

³⁰² Partido fundado por el general Gustavo Rojas Pinilla, después de hacer entrega del poder en 1959.

³⁰³ Partido político surgido después de la firma de paz con el grupo guerrillero M 19.

³⁰⁴ Movimiento liderado por senadores pertenecientes a la federación colombiana de educadores oficiales FECODE.

³⁰⁵ Partido organizado por Gustavo Petro Urrego, al separarse del Polo democrático y presentarse a la alcaldía de Bogotá.

³⁰⁶ En este período corresponde el Plan decenal nacional de educación 2006-2015: *Pacto social por la educación. La educación que queremos para el país que soñamos*, lamentablemente no se proyecta en los planes de desarrollo en la ciudad de Bogotá, sobre todo en la etapa de implementación. Su lectura es parcializada desde intereses sindicales de la Federación colombiana de educadores FECODE, quién asume la administración de la Secretaría de educación del distrito; existe una polarización ideológica, que se fue generando entre el presidente Álvaro Uribe y Petro Urrego, senador de la república y alcalde de Bogotá en el período 2012-2015; igualmente la polarización entre la ministra de educación Cecilia Vélez White y el sindicato de educadores FECODE; varios de sus dirigentes entraron en la política, algunos participan como senadores de la república, otros en secretarías de educación de varias ciudades como Bucaramanga, Cali y Bogotá.

11.1.1. Políticas de adaptación. Las primeras políticas que identificamos se presentan entre los años 1991-1995, correspondiente a los alcaldes Juan Martín Caicedo (1991-1992) y Jaime Castro (1993-1995), este último fue constituyente además corresponde al primer alcalde elegido popularmente. Los planes de desarrollo de los alcaldes se encuentran en los actos administrativos: Acuerdo 8 de 1991 y Acuerdo 31 de 1992.

11.1.1.1. Plan de desarrollo Prioridad social, 1991-1992. Doctor Martín Caicedo. Para el análisis del plan de desarrollo sintetizamos en la tabla N° 27 los principales factores que intervienen en la formulación:

Tabla 27 *Plan de desarrollo 1991-1992.*

Factores	Enunciado y/o descripción
Fecha	1991-1992 Doctor Martín Caicedo
Legalidad	Acuerdo 8 de 1991 Concejo de Bogotá DC
Nombre del plan	Plan de desarrollo: Prioridad social
1. Desarrollo desigual.	Que Bogotá ha presentado un desarrollo desigual, razón por la cual registra preocupantes zonas marginadas con bajos índices de calidad de vida y alta concentración de la pobreza (considerando 1).
2. Rezago en las inversiones.	Que en el desarrollo desigual ha incidido fundamentalmente un rezago en las inversiones del sector social y se manifiesta en la presencia de altos índices de morbilidad, desnutrición, empleo informal, deserción escolar, inseguridad y baja participación ciudadana, concentrados en las zonas periféricas de la ciudad (considerando 2).
3. Deficiencia administrativa.	Que en algunos programas del sector social se registran deficiencias en la coordinación interinstitucional y un bajo impacto socioeconómico, toda vez que se realizan de manera dispersa y sin precisos diagnósticos de las necesidades y diferencias existentes entre los distintos grupos sociales (consideración 3).
4. Déficit en la población de bajos ingresos.	Que la población de bajos ingresos presenta un alto déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda y que el gobierno nacional expidió las leyes 2 Y 3 de 1991, que crea el sistema nacional de vivienda y el subsidio familiar de vivienda, para mejorar, adecuar y construir quinientas mil soluciones de vivienda entre 1991 y 1994 (consideración 4).

5. Condición necesaria.	Que el fortalecimiento y la modernización de la gestión distrital son condición necesaria para superar los problemas financieros y administrativos (consideración 5).
6. Necesidad de coordinación interinstitucional.	Que la administración distrital se ha caracterizado por su centralismo en las decisiones, dualidad y superposición institucional, no solamente entre las distintas entidades del distrito, sino también, en relación con aquellas del orden nacional, departamental y regional (consideración, 13).
7. Necesidad de desconcentración y descentralización.	Que es necesario impulsar el proceso de desconcentración de funciones y descentralización administrativa, aumentando la participación comunitaria (consideración, 14).
8. Políticas básicas del plan.	<p>De los considerandos presentados en el artículo 4 del Acuerdo 8 de 1991, establece las cinco políticas básicas del plan integral de desarrollo 1991-1992 así:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Reducir los desequilibrios sociales y urbanos que afectan especialmente a la población más pobre, y mejorar sus condiciones económicas y sociales. b. Aumentar la productividad y disminuir los costos sociales y ambientales producidos por la expansión desordenada de la ciudad y el deterioro de los recursos naturales. c. Fortalecer las finanzas del distrito y racionalizar el destino de los recursos. d. Modernizar y descentralizar la estructura administrativa del distrito. e. Asignar a cada una de las entidades del distrito sus responsabilidades sectoriales en un marco coordinación interinstitucional. <p>De estas cinco políticas básicas del plan, las dos últimas la descentralización y asignar a cada una de las entidades del distrito sus responsabilidades, son vistas como causa y efecto de las otras políticas.</p>
9. Aumentar el gasto social para garantizar equidad en la población más pobre; participación del sector privado y participación comunitaria.	<p>También vislumbramos los valores en algunas afirmaciones dentro del articulado del plan de desarrollo, donde menciona explícitamente el campo educativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Aumentar el gasto social en vivienda, educación, salud, seguridad, bienestar social, recreación, deporte, cultura y participación comunitaria, el que no podrá ser inferior al 15% del total de la inversión de la administración distrital; para garantizar una distribución más equitativa de presupuesto de conformidad con las necesidades de la población más pobre (artículo 6). 2. Incentivar la participación del sector privado (art.7).

3. Desarrollar los programas del sector social con base en estrategias que incorporen la participación comunitaria (art. 20).

4. La coordinación interinstitucional, a través de los planes zonales definidos con la comunidad en el marco de los objetivos generales del plan de desarrollo 1991-1992 (art. 8).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SED. Plan de desarrollo 1991-1992. Doctor Martín Caicedo. Acuerdo 8 de 1991. Concejo de Bogotá DC, Registro distrital 652 del 7 de octubre de 1991.

Estos aspectos planteados y recogidos del plan de desarrollo, frente a las controversias planteadas, podemos afirmar que el principio de participación (considerando, inc. 12-14), lo enfoca como punto de llegada, más que como punto de partida; de ahí que el medio para llegar a ella sea la desconcentración:

Considerando que:

Que el fortalecimiento y la modernización de la gestión distrital son condición necesaria para superar los problemas financieros y administrativos.

Que la administración se ha caracterizado por su centralismo en las decisiones, dualidad y superposición institucional, no solamente entre las distintas entidades del distrito, sino también, en relación con aquellas del orden nacional, departamental y regional.

Que es necesario impulsar el proceso de desconcentración de funciones y descentralización administrativa, aumentando la participación comunitaria. (PDD, 1991-1992, considerandos, 12 y 14)

Ahora para ajustar las políticas sociales a los principios constitucionales que funda el Estado en la dignidad de la persona, tiene muy presente el factor socio-económico del grupo vulnerable de la población, que incide entre otros aspectos para nuestro caso del derecho de los niños, entre ellos su desarrollo y deserción escolar; así lo presenta en los primeros considerandos:

Que Bogotá ha presentado un desarrollo desigual, razón por la cual registra preocupantes zonas marginadas con bajos índices de calidad de vida y alta concentración de la pobreza.

Que en el desarrollo desigual ha incidido fundamentalmente un rezago en las inversiones del sector social y se manifiesta en la presencia de altos índices de morbimortalidad, desnutrición, empleo informal, deserción escolar, inseguridad y baja participación ciudadana, concentrados en las zonas periféricas de la ciudad. (PDD, 1991-1992, considerandos, 1 y 2)

Estos factores de concentración de poder, desarrollo desigualdad de la ciudad y sus incidencias sociales, especialmente para la población vulnerable entre ellos los niños, exigen responder mediante diagnósticos a las necesidades (derechos) y diferencias existentes; es decir, tratar de mover factores negativos fuertes de carácter socioeconómicos. En políticas de ordenación y dentro de axiología constitucional es centrar el actuar del Estado en la efectividad de los derechos. Es plantear el principio de progresividad, punto de partida para eliminar discriminaciones por el aspecto socioeconómico.

La prestación del servicio al derecho de la educación en este tiempo (1991), está centralizado en políticas nacionales, lo que corresponde en parte es garantizarlo mediante el compromiso económico, es por eso que prevé aumentar el gasto social en vivienda, educación, salud, seguridad, bienestar social, recreación, deporte, cultura y participación comunitaria, el que no podrá ser inferior al 15% del total de la inversión de la administración distrital, para garantizar una distribución más equitativa de presupuesto de conformidad con las necesidades de la población más pobre (art. 6); es querer tratar los problemas sociales desde una visión más holística.

En la caracterización de los argumentos planteados se visualiza la cadena de resultados esperados, a partir de problemas y necesidades detectadas, con diversas actividades que se recogen

en el plan de desarrollo. Una cadena de resultado³⁰⁷ es signo del principio de optimización³⁰⁸ que es a la vez garantía y efectivización de derechos: diagnóstico; intervención; resultado esperado.

Respecto a los tratados internacionales, la legislación colombiana fue incorporando los diversos tratados internacionales a lo largo de su historia constitucional³⁰⁹. El plan de desarrollo en el respeto a las normas constitucionales vigentes, garantiza el derecho a la educación como un servicio público con libertad que implica la libertad del padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos menores, de acuerdo a sus convicciones y creencias, igualmente el respeto de la libertad de enseñanza y autonomía misma de las instituciones educativas.

En cuanto a la relación de responsabilidad, solidaridad, subsidiaridad; individuo, familia, sociedad y Estado, los hace evidentes en los capítulos séptimo y octavo, invitando a “incentivar la participación del sector privado para el desarrollo de los programas del sector social, con base en estrategias que incorporen la participación comunitaria” (art. 8).

11.1.1.2. Plan de desarrollo: Desarrollo social y humano, 1993-1995. Doctor Jaime Castro.

El segundo plan de desarrollo, corresponde al Doctor Jaime Castro, primer alcalde elegido por voto popular, los principales factores que intervienen en la formulación de políticas los sintetizamos en la siguiente tabla:

³⁰⁷ Responde en cierta medida a lo que posteriormente es llamado también Enfoque Basado en Derechos Humanos EBDH, que surge en el marco del programa de reforma de las Naciones Unidas, lanzado en 1997, en el que el secretario general, hizo un llamado a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas a fin de encauzar los Derechos Humanos a sus actividades. En el glosario presentamos la definición de éste concepto.

³⁰⁸ El principio de optimización o progresividad y no regresividad, junto con la consideración prioritaria de los principios de universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad, interrelación e interdependencia; y con el principio de no discriminación y participación y/o empoderamiento, son enunciados como principios básicos, para ser tenidos en cuenta en la organización del SUIN, Sistema único de información de la niñez en Colombia (Santillán, 2011, p. 12).

³⁰⁹ Como ejemplo la Resolución 475 de 1974 de enero de 1974 del MEN, por el cual se adopta un programa de aulas especializadas dentro de las escuelas para atender los niños con problemas de aprendizaje y niños con retardos mentales; Decreto 1002 de abril de 1984 del MEN, por el cual se establece el plan de estudios para la educación pre-escolar, básica (primaria y secundaria) y media vocacional; considerando que el centro del proceso educativo es la persona del niño como tal.

Tabla 28 *Plan de desarrollo 1993-1995*

Factores	Enunciado y/o descripción
Fecha	1993 – 1995: Doctor Jaime Castro.
Legalización	Acuerdo 31 de 1992
Nombre del plan	Plan de desarrollo: Desarrollo social y humano
1. Mejorar las condiciones y calidad de vida y garantizar la prestación de los servicios sociales.	<p>Objetivos generales:</p> <p>Asegurar el crecimiento armónico e integrado de la ciudad, mejorar las condiciones y calidad de vida de sus habitantes, garantizar la prestación de los servicios sociales y domiciliarios, recuperar el ambiente y conservar los recursos naturales, facilitar y promover la actividad económica y la generación de empleo, dotar al distrito capital de los instrumentos que le permitan cumplir sus atribuciones de manera descentralizada y con una amplia participación comunitaria (art. 1).</p>
2. Es propósito fundamental crear las condiciones.	<p>Criterios para su ejecución:</p> <p>En la interpretación y aplicación de sus normas y en la ejecución de sus programas y proyectos deberá tenerse en cuenta que es propósito fundamental del plan, crear las condiciones que le permitan a las personas ejecutar los derechos y las libertades que les reconocen la Constitución y la ley, y satisfacer como mínimo sus necesidades básicas. Igualmente, que el tratamiento y la solución de los problemas sociales, particularmente los de los sectores más vulnerables de la población tienen carácter prioritario para la gestión que cumpla el distrito (art. 3).</p>
3. Desarrollo social y humano.	<p>El capítulo primero: <i>Desarrollo social y humano</i>.</p> <p>Al desarrollo social y humano, dedica artículos específicos a cada uno de los sectores como salud, educación, bienestar social, vivienda, recreación y deporte, cultura y la seguridad ciudadana.</p>
4. Calidad, eficiencia y cubrimiento escolar.	<p>Los artículos referentes a educación son:</p> <p><i>Calidad, eficiencia y cubrimiento escolar</i>. Los esfuerzos de la administración se orientarán al mejoramiento de la calidad de la educación en sus componentes de formación y capacitación. También procurará ampliar la cobertura y modernizar la gestión educativa. Con tal fin se convocará y articulará el concurso del sector privado (art. 12).</p>
5. Aprestamiento escolar.	<p><i>Aprestamiento escolar</i>. La administración tomará las medidas necesarias para que a partir de 1993 se lleve a cabo en las escuelas del distrito un proceso gradual de apertura de nuevos cursos de aprestamiento escolar, hasta alcanzar la satisfacción de las necesidades de la ciudad (art. 13).</p>
6. Gratuidad progresiva.	<p><i>Gratuidad</i>. El año de aprestamiento escolar y la educación básica primaria serán gratuitos en los establecimientos oficiales del distrito. Los alumnos que ingresen al grado sexto en el año lectivo de 1993 en los mismos establecimientos no pagarán matrícula ni suma alguna por concepto de</p>

	<p>pensiones. A partir de 1994 la gratuidad se extenderá anualmente a un nuevo grado hasta completar los nueve de la educación básica.</p> <p>La secretaría de educación apropiará recursos para suplir las deficiencias que se originen en el desmonte gradual de los costos de matrículas y pensiones (art. 14).</p>
7. Descentralización y participación comunitaria.	<p><i>Descentralización y participación comunitaria.</i> La administración educativa se descentralizará. Para lograrlo, créanse los Centros de administración local (CADEL) que cumplirán las funciones que les delegue la secretaría de educación.</p> <p>Conforme a la reglamentación que para el efecto expida la secretaría de educación, se garantiza la participación de las comunidades educativas en la programación, seguimiento y control del proceso educativo (art. 15).</p>
8. Mejoramiento académico.	<p><i>Mejoramiento académico.</i> Mediante acciones sistemáticas se incrementará la calidad de la educación. Con tal fin, se revisará su contenido, la preparación del personal docente y directivo, así como la ayuda de enseñanza. Este programa comprende:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La selección por concurso de los cargos directivos, docentes y administrativos a nivel de dirección, en los centros educativos, en concordancia con las normas vigentes. 2. La adecuación curricular a las necesidades de cada localidad y la conformación de equipos pedagógicos de apoyo y asesoría. 3. El suministro de libros y cartillas a las escuelas y colegios distritales. 4. La realización de programas de asesorías y capacitación orientados a profesionalizar y actualizar a los educadores. 5. La creación de estímulos a la investigación en las escuelas y colegios, por medio de programas de fomento y de financiación de proyectos a través de la Dirección de investigaciones para la educación (DIE) (art. 16).
9. Educación técnica y diversificada.	<p><i>Educación técnica y diversificada.</i> La Administración adelantará programas de alfabetización, validación del bachillerato, capacitación en artes y oficios y formación ciudadana en democracia y civismo. Para tales efectos autorizase la creación de centros de capacitación técnica popular (art. 17).</p>
10. Texto escolares y material didáctico.	<p><i>Textos escolares y material didáctico.</i> Las entidades y empresas del distrito adelantarán sus campañas de relaciones públicas y similares mediante la edición de textos y material didáctico que entregarán gratuitamente a los colegios y escuelas distritales (art. 19).</p>
11. Derecho al esparcimiento.	<p><i>Derecho al esparcimiento.</i> Para lograrlo, concertarán su acción con las entidades que ejerzan funciones en este campo, apoyándolas administrativa y financieramente, igualmente deberán confiar la ejecución de aquellos programas y proyectos que demanden amplia participación comunitaria y</p>

	que por razones de economía y eficiencia convenga encomendar a la sociedad civil (art. 36).
12. Derecho a la cultura.	<i>Derecho a la cultura.</i> Mejorar la formación del talento artístico mediante programa de educación formal y no formal y de extensión e investigación, para adelantar tal programa plantea acciones: Crear un colegio distrital en artes escénicas y musicales, vinculado a la Academia superior de artes (ASAB).
13. Bienestar social.	<i>Bienestar social.</i> Presenta la atención de necesidades básicas de la población más vulnerable, y asistencia a los individuos, las familias y comunidades socialmente abandonados y desprotegidos, se confiará preferentemente a la sociedad civil, especialmente a organizaciones no gubernamentales (arts. 42-45).
14. Apoyo nutricional.	<i>Apoyo nutricional.</i> Se atenderá la población de alto riesgo por desnutrición y malnutrición. Atención nutricional a los niños, los ancianos y las madres gestantes y lactantes, organización de cocinas colectivas administradas por grupos familiares (arts. 20 y 21).
15. Prevención farmacodependencia.	<i>Prevención de la farmacodependencia.</i> Intervención con fines de prevención en los procesos de socialización del niño, a través de los padres de familia, las madres comunitarias, los vigías de la salud y los maestros; prevención dirigida a la juventud en la escuela, el barrio, los clubes juveniles, las actividades deportivas, culturales y recreativas (art. 25).
16. Agua para todos y educación ambiental.	<i>Agua y educación ambiental.</i> Llama la atención el programa agua para todos y plan de gestión ambiental (arts. 55 y 73 respectivamente), lo justifica en conformidad con el Capítulo 5. Del Título XII de la Constitución, entre las acciones presenta terminar el embalse San Rafael y ampliar el Tanque Jalisco, igualmente la ampliación de cobertura para satisfacer las necesidades básicas en sectores marginados.
Educación masiva sobre el menor uso del agua.	Igualmente el programa de educación masiva sobre el menor uso del agua y su ahorro y sobre protección de fuentes y reserva hídrica; en el plan ambiental prevé acciones tales como: producción de material didáctico y capacitación de docentes con el fin de impulsar las cátedras ecológicas en los planes de la ciudad”; Elaborar mensajes educativos ambientales que será emitidos en los teléfonos públicos.
17. Plan Bogotá ciudad educadora.	De resaltar en el campo educativo es el Plan Bogotá ciudad educadora (art. 113), programa que propicia la formación permanente e integral de los ciudadanos, promoviendo la solidaridad ciudadana y el uso ordenado y eficiente de los bienes de la ciudad, una invitación para que en las localidades, barrios y la escuela se promuevan los proyectos y acciones

	propias del programa Bogotá ciudad educadora (Decreto 576 de 1992) y del programa topofilia, como una propuesta integral de desarrollo comunitario (art. 114).
18. Sector privado y participación.	Las asociaciones constituidas con arreglo a la ley y sin ánimo de lucro, que tengan sede en el Distrito Capital, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento de la ciudad mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo (art. 116-117).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SED. Plan de desarrollo. 1993-1995: Doctor Jaime Castro. Acuerdo 31 de 1992

De estos factores planteados y recogidos del *Plan de desarrollo*, referente a las controversias planteadas, podemos afirmar que el principio constitucional de interés general, centrado en las necesidades básicas de la persona (CN 1), es columna vertebral del *Plan de Desarrollo*, 1993-1995, anunciado en el objetivo general:

Asegurar el crecimiento armónico e integrado de la ciudad: mejorar las condiciones y calidad de vida de sus habitantes; garantizar la prestación de los servicios sociales y domiciliarios; recuperar el ambiente y conservar los recursos naturales: facilitar y promover la actividad económica y la generación de empleo; dotar al Distrito Capital de los instrumentos que le permitan cumplir sus atribuciones de manera descentralizada y con una amplia participación comunitaria. (PDD, 1993-1995, art. 1)

Según Fontrodona (*La Vanguardia*, 11 de agosto, 2015, p. 17), el interés general es el conjunto de condiciones de la vida social que facilita el desarrollo de las personas: medio ambiente limpio, seguridad ciudadana, condiciones de vida digna, respeto de los Derechos Humanos, y por tanto son servicios esenciales, es decir, aspectos que facilitan que las personas puedan desarrollarse por sí mismos y alcanzar el potencial de que son capaces. Pero también es una moneda de dos caras. Una cara es obvia; la que apela a la solidaridad, a ir más allá de los propios intereses; la otra cara según Fontrodona menos conocida: la que los individuos de una sociedad tengan libertad de acción

o subsidiaridad, para contribuir ellos mismos al bien del conjunto, sin privarles de la libertad de acción por un supuesto interés general” (*La Vanguardia*, 11 de agosto, 2015, p. 17).

El *Plan de Desarrollo*, tiene presente las dos caras, la de solidaridad y subsidiaridad; para el campo de la educación contratada dice:

Para la ejecución del respectivo contrato o convenio las entidades contratantes podrán aportar o prestar determinados bienes. Los contratos que se celebren conforme a lo dispuesto en el presente artículo, no estarán sujetos a formalidades o requisitos distintos de los que la ley exige para contratación entre particulares, ni requerirán de la revisión que ordena el Código contencioso administrativo. Sin embargo, contendrá las cláusulas que las normas vigentes prevén sobre interpretación, modificación y terminación unilateral, multas, garantías, sujeción y los pagos a las apropiaciones presupuestales y caducidad. La verificación de su cumplimiento estará a cargo del interventor que designe el respectivo secretario, jefe de departamento administrativo, gerente de la entidad descentralizada o alcalde local, según el caso. (PDD, 1993-1995, art. 116)

El Doctor Jaime Castro, como constituyente y jurídico de prestigio, se le conoce como el padre de la descentralización, muestra un gran conocimiento de la Constitución de 1991, de sus principios fundamentales y de la orientación política de Colombia como Estado social de derecho, fundado en la dignidad de la persona. Un equilibrio que logra mantener, y vemos reflejado en palabras que continúa afirmando Fontrodona:

Un liberalismo radical que reduce lo social a un equilibrio de intereses particulares, no entiende que significa el bien común; pero un colectivo radical que impide aceptar que alguien a título individual pueda ser un gestor de los bienes públicos, menos lo puede entender; a menos que piense que la iniciativa privada es incapaz de actuar en función de lo que es bueno para el conjunto. Las posiciones radicales, liberales o colectivas, comparten una visión negativa de la persona. Sólo con una visión positiva, la de alguien interesado en el bien de todos, se pueden aunar solidaridad y subsidiaridad, la acción

abierta a lo bueno para todos y el propio sacrificio, con una ejecución de esa acción desde la libertad de iniciativa. (*La Vanguardia*, 11 de agosto, 2015, p. 17)

Cuando expusimos los aspectos de la Constitución de 1886, ésta declaró la educación como un servicio público, sin confundir el carácter público, con su gestión pública, es decir, que un bien sea público, no implica que tenga que ser gestionado por la iniciativa pública; de ahí el respeto al derecho a la enseñanza, fundar instituciones privadas, derecho a la cátedra, derecho al padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos, derecho del padre de familia a escoger institución escolar³¹⁰, además, el reconocimiento de la labor de cohesión social que históricamente realiza la iglesia, especialmente con la educación; estos derechos por el principio de progresividad de los tratados internacionales, fueron recogidos, por la Constitución de 1991 y que el *Plan de Desarrollo* del Doctor Jaime Castro, en el capítulo II, lo recoge en orden a todo lo referente a la prestación del servicio en libertad de la educación:

Artículo 12: CALIDAD EFICIENCIA Y CUBRIMIENTO ESCOLAR. Los esfuerzos de la administración se orientarán al mejoramiento de la calidad de la educación en sus componentes de formación y capacitación. También procurará ampliar la cobertura y modernizar la gestión educativa. Con tal fin, se convocará y articulará el concurso del sector privado.

Artículo 15: DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA. La administración educativa se descentralizará. Para lograrlo, créanse los Centros de

³¹⁰ La Resolución 677 del 2 de febrero de 1988, reglamentó la asignación de cupos en los institutos docentes públicos y privados, regido por el principio de igualdad de oportunidades, como función de un comité de admisiones de la institución educativa, presidida por el rector, con representación de padres de familia. En los procedimientos deberá tenerse en cuenta: número de cupos disponibles del establecimiento, fecha y lugar de inscripción (libre escogencia del padre de familia), modalidad de concurso en caso de mayor demanda. El decreto 1860, reglamentario de la ley general de educación de 1994, da continuidad de este derecho con la nueva Constitución y la nueva ley y la reglamentación de ésta y es así que define como función del consejo directivo de la institución, presidida por el rector, el de fijar los criterios para la asignación de cupos disponibles para la admisión de nuevos alumnos, dentro de la defensa y garantía de los derechos de toda la comunidad educativa (art. 23: numerales d y e).

administración local (CADEL³¹¹), que cumplirán las funciones que les delegue la Secretaría de educación.

Conforme a la reglamentación que para el efecto expida la Secretaría de Educación, se garantiza la participación de las comunidades educativas en la programación, seguimiento y control del proceso educativo.

ARTÍCULO 16. MEJORAMIENTO ACADÉMICO. Mediante acciones sistemáticas se incrementará la calidad de la educación. Con tal fin, se revisará su contenido, la preparación del personal docente y directivo, así como las ayudas de enseñanza. Este programa comprende:

1. La selección por concurso de los cargos directivos, docentes y administrativos a nivel de dirección, en los centros educativos, en concordancia con las normas vigentes.
2. La adecuación curricular a las necesidades de cada localidad y la conformación de equipos pedagógicos de apoyo y asesoría.
3. El suministro de libros y cartillas a las escuelas y colegios distritales.
4. La realización de programas de asesorías y capacitación orientados a profesionalizar y actualizar a los educadores.

La creación de estímulos a la investigación en las escuelas y colegios, por medio de programas de fomento y de financiación de proyectos, a través de la Dirección de investigaciones para la educación (DIE). (PDD, 1993-1995, arts. 12 a 16)

Es necesario resaltar en la línea de las controversias planteadas, como elemento de nuestro análisis, que la puesta en práctica del principio constitucional de descentralización y participación comunitaria, se presenta en el *Plan de desarrollo* como factor dinámico de una política de

³¹¹ Uno de los grandes aporte a la educación en el proceso de descentralización, participación comunitaria, es la formulación en el artículo 15 de la creación de los Centros de administración educativa local (CADEL), con funciones que le delegue la Secretaría de educación (Decreto distrital 443 de 1996 artículo 24); la creación del CADEL su objetivo es acercar la administración educativa a las necesidades de las familias y sus contextos, pero en ningún momento asumir funciones de la institución educativa como el proceso de admisión como lo vamos a encontrar en el grupo tres de nuestro estudio.

ordenación, es decir de respeto de un sistema desde principios en escala de las políticas nacionales, presentando programas para crear y/o mejorar las condiciones y la calidad de vida de sus habitantes (artículo 1), es decir, crear las condiciones que le permitan a las personas ejecutar los derechos y libertades y satisfacer mínimo sus necesidades básicas (art. 3).

La relación de responsabilidad, solidaridad, subsidiaridad entre individuo, familia, sociedad y Estado, están no sólo en todo el cuerpo del *Plan de desarrollo*, sino que también lo focaliza en la necesidad de contratos especiales: "...las asociaciones constituidas con arreglo a la ley y sin ánimo de lucro, que tengan sede en el Distrito Capital, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento de la ciudad mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo" (art. 16); igualmente para el apoyo nutricional, plantea la organización de cocinas colectivas administradas por grupos familiares (art. 21), y de una forma especial de corresponsabilidad, sociedad, escuela, es el plan Ciudad Educadora.

Haciendo un cierre del análisis de las políticas públicas de los dos *Planes de desarrollo*, correspondiente a este grupo, es de aclarar que aunque no se cuenta todavía con la expedición de las leyes orgánicas, en especial la ley general de educación, sin embargo dentro de un aprendizaje político por el tiempo y los acontecimientos de la historia colombiana, están en sintonía con los nuevos principios de la *Constitución* de 1991 y su implementación; de ahí su enfoque social, ya desde el título de los planes: prioridad social y desarrollo social humano; colocan como centro del desarrollo, el primer plan , lo social, el segundo lo social humano, es decir la persona.

Colombia ha sido muy atenta en su historia al tema de los Derechos Humanos; Bogotá fue sede de la *Declaración Americana* de 1948; año que también a nivel de las Naciones unidas se proclama la Declaración Universal.

Son los planes de desarrollo cuyas políticas públicas, inician a dar un cambio administrativo planteado por la *Constitución del 91*, como es la descentralización, participación comunitaria, inclusión. En este periodo 1991-1995, se establecieron bases firmes en este campo, y específicamente en el educativo con la organización y reestructuración de la Secretaría de educación, tratando de acercar lo administrativo a los contextos diversos de la ciudad de Bogotá y acentuando las funciones de asesoría educativa más que de un mero control, en una relación armónica y respetuosa de la autonomía institucional escolar y de los derechos de los niños y del padre de familia escogiendo el tipo de educación para sus hijos y por ende la escuela acorde a sus convicciones.

Hay un enfoque de planeación de intervención por objetivos, en el ciclo de problema, necesidad y resultados esperados, donde los principios de progresividad y optimización son factores determinantes para dar garantía y efectividad a los derechos de la persona.

La parte estratégica la integra el desarrollo social y humano, donde la educación ocupa un campo especial, dentro de las competencias que le asigna la *Constitución*, como hemos manifestado anteriormente, la Ley general de educación será promulgada sólo hasta 1994; igualmente el primer *Plan nacional de educación* se promulgará en el año 1996, sin embargo ya muchos elementos son puestos en práctica como la gratuidad, la autonomía institucional, la inclusión de los más pobres y la participación comunitaria, la familia y la sociedad.

11.1.2. Políticas de concretización. Las segundas políticas educativas que identificamos se presenta entre los años 1995-2004, correspondiente a los alcaldes Doctor Antanas Mockus Sivickas dos administraciones (1995-1998 y 2001-2004) y el Doctor Enrique Peñaloza Londoño (1998-2001). Los planes de desarrollo se encuentran en los actos administrativos: decreto 295 de 1995; acuerdo 6 de 1998; decreto 440 de 2001. Es necesario resaltar que se cuenta en este período

con la Ley general de educación (Ley 115 de 1994), el decreto reglamentario 1860, por la cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 en los aspectos pedagógicos y organizativos generales, donde se enfatiza la autonomía escolar como garantía de la calidad educativa, y el *Proyecto educativo institucional*, que constituye la identidad de cada escuela o centro educativo, y cuyo fin es el de lograr la formación integral del educando (Ley 115: artículo 73)³¹².

Se cuenta también con el Decreto 2886 de 1994, por el cual se reglamenta los procedimientos y demás formalidades necesarias que deben cumplir las entidades territoriales, para obtener la certificación del cumplimiento de los requisitos, que les permita asumir la administración de los recursos del situado fiscal y la prestación del servicio educativo.

Además, el decreto 1236 de 1995, por el cual se establece criterios especiales para la evaluación y promoción de alumnos en los establecimientos educativos; el decreto 0709 de 1996, por el cual se establece el reglamento general para el desarrollo de programas de formación de educadores y crear condiciones para su mejoramiento profesional.

11.1.2.1. Plan de desarrollo: Formar ciudad. Eje cultura ciudadana, 1995-1998. Doctor Antanas Mockus Sivisckas. El Plan de desarrollo lo podemos sintetizar en la siguiente tabla:

Tabla 29 *Plan de desarrollo 1995- 1998*

factores	Enunciado y/o descripción
Fecha	1995-1998: Doctor Antanas Mockus Sivisckas
Legalidad	Decreto 295 de 1995 ³¹³
Nombre del plan	Plan de desarrollo: Formar ciudad. Eje cultura ciudadana.
1. Armonizar el progreso individual	Objetivos del plan.

³¹² La ley 115, artículo 73, consecuente con el artículo 67 de la Constitución, organiza un sistema educativo con instituciones oficiales y privadas.

³¹³ Indica que no se produjo una decisión del Concejo de Bogotá, sobre el Plan dentro del término de un mes establecido en la ley 152 de 1994, artículo 40, y el Acuerdo 12 de 1994, artículo 14, que en tal circunstancia las normas citadas autorizan al alcalde a adoptar el Plan de Desarrollo mediante decreto.

con la búsqueda del bien común.	Ordenar la acción del gobierno para armonizar el progreso individual con la búsqueda del bien común en Santa Fe de Bogotá. DC Se trata de buscar una coexistencia viable y fértil del crecimiento del patrimonio colectivo con el mejoramiento individual y hacer así más competitiva la ciudad y los individuos que en ella moran, buscando la equidad y el progreso de todos (art. 1).
2. Formación ciudadana.	<p>Acción del gobierno.</p> <p>Comprende la formación ciudadana, en donde todos aprendamos de todos con responsabilidad compartida, cooperación y participación; Fortalecer la formación de ciudad, en donde la gestión colectiva preserve el patrimonio común y lo enriquezca para bien de todos y especialmente de los más débiles.</p> <p>La administración actuará en defensa del patrimonio colectivo y por una mejor distribución social de los beneficios económicos y culturales del desarrollo de la ciudad. Ayudará a la gente a aprender a usar bien su ciudad. Dicha gestión se facilita con la autogestión ciudadana, la regulación de la Administración por parte del ciudadano y una nueva cultura institucional (art. 2).</p>
3. Coordinación con los niveles nacional, regional y local, (Estado y sociedad civil).	<p>Coordinación con los niveles nacionales, regional y local.</p> <p>La Administración Distrital dentro de su autonomía, coordinará lo que le corresponda con relación a las políticas sectoriales nacionales. La coordinación con el nivel nacional se desarrolla primordialmente a través de los megaproyectos. Se llevará a cabo una política de apoyo técnico a las localidades fortaleciendo los mecanismos de descentralización, desconcentración y concertación (art. 3).</p>
4. Estructura del plan: La cultura ciudadana como prioridad del plan.	<p>Seis prioridades.</p> <p>El plan se estructura a partir de seis prioridades: cultura ciudadana, medio ambiente, espacio público, progreso social, productividad urbana y legitimidad institucional. A cada prioridad le corresponde una estrategia que organiza de manera confluyente proyectos de distintos sectores. Para cada uno de los once sectores –salud, educación, promoción social, vivienda y desarrollo urbano, cultura – recreación y deporte, seguridad ciudadana, administración local, servicios públicos, tránsito, transporte y obras viales, apoyo institucional, Concejo y organismos de control–, se proponen políticas sectoriales que conjuntamente con las estrategias orienten las acciones institucionales.</p> <p>Esta estructura se concreta en una matriz de prioridades y sectores que al cruzarse conforman cuarenta y siete programas. Cada programa corresponde a la acción de un sector frente a una prioridad y está integrado por proyectos. La ejecución de cada uno de los proyectos está a cargo de una entidad (art. 4).</p>
5. Impulsar el desarrollo humano y	<p>Las seis prioridades, son:</p> <p>a. Fortalecer la autorregulación ciudadana: cultura ciudadana.</p>

la convivencia entre otras prioridades.	<ul style="list-style-type: none"> b. Prevenir y mitigar el deterioro de las condiciones ambientales: medio ambiente. c. Recuperar los ambientes en que se es ciudadano: espacio público. d. Impulsar el desarrollo humano y la convivencia: progreso social. e. Mejorar la infraestructura material y la capacidad humana para hacer la ciudad más competitiva: productividad urbana. f. Mejorar la calidad y la oportunidad de acción de la Administración Distrital y generar así credibilidad: legitimidad institucional (art. 5).
6. Eje central: cultura ciudadana.	<p>Definición de cultura ciudadana.</p> <p>Por cultura ciudadana se entiende el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generen sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos (art. 6).</p> <p>Estrategia para la cultura ciudadana. Pertenecer a una ciudad es reconocer contextos y en cada contexto respetar las reglas correspondientes. Apropiarse de la ciudad es aprender a usarla valorando y respetando su ordenamiento y su carácter de patrimonio común (art. 7).</p>
Mejor educación.	<p>Elementos en el campo educativo:</p> <p>Plantea la necesidad de realizar tareas de educación y de sensibilización en relación al medio ambiente (art. 9).</p> <p>Mejorar los espacios públicos, comprometer a la ciudadanía en la defensa y el buen uso del espacio público, para generar nuevos espacios educativos y recreativos (artículos 11 y 12).</p> <p>En el eje progreso social, define así la estrategia en el artículo 13°: “Apunta a contribuir a mejorar el nivel de vida de la población más pobre y vulnerable facilitando el acceso a bienes y servicios básicos y debilitando procesos de exclusión social”.</p> <p>En punto aparte dice: “Ante la iniquidad en la distribución del ingreso, se utilizarán subsidios a la demanda, temporales y focalizados, principalmente en salud, vivienda y educación” (art. 13.2).</p> <p>En las metas plantea:</p> <p>Mejorar la calidad de la educación articulando las actividades escolares con el entorno social.</p> <p>Concentrar la atención en salud y educación en la población con más altos índices de necesidades básicas insatisfechas; reducir los comportamientos de exclusión social (art. 14).</p>
Calidad de la educación.	<p>Mejorar la calidad de la educación, como fundamento principal del desarrollo del ciudadano –de la persona–, y ampliar su cobertura:</p> <p>Buscar la meta de ciento por ciento para la educación preescolar y básica. Cualificar la atención a sectores con necesidades especiales, fortalecer las relaciones con el sector productivo como fundamento del progreso social y la productividad urbana.</p> <p>Desarrollar, mediante la actividad educativa, la cultura ambiental y las normas que regulan las relaciones entre proveedor y consumidor; mejorar</p>

	<p>el manejo de la información y de la comunicación como base de la cultura ciudadana.</p> <p>Descentralizar la educación, desarrollar el gobierno escolar y las instituciones educativas para construir la legitimidad institucional.</p> <p>Propiciar mecanismos para la competitividad de los profesores distritales (art. 20).</p>
7. Cultura, recreación y deporte.	<p>Cultura, recreación y deporte.</p> <p>Actuar bajo la perspectiva de formación de ciudad y de ciudadanos en el fomento al deporte, la recreación, las expresiones artísticas, la conservación del patrimonio cultural y la recuperación del espacio público y el medio ambiente. Asumir las correspondientes actividades como mecanismos de participación en la evolución de la cultura, de reconocimiento de las individualidades y de fortalecimiento de los vínculos de solidaridad y pertenencia a lo local y a la ciudad. Atender con prioridad a los niños y a los jóvenes de los sectores de menores recursos (art. 23).</p>
8. Inversión social más efectiva.	<p>El Megaproyecto educación, busca asegurar una inversión social más efectiva, valiéndose de una adecuada coordinación entre las instituciones nacionales y distritales. En salud y educación, los esfuerzos se concentran en la coordinación financiera para lograr además de las transferencias de ley, recursos de los fondos de cofinanciación previstos en el decreto 2132 de 1992; así mismo, en el diseño y ampliación de sistemas de seguimiento y control para mejorar el impacto de la inversión (art. 37).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SED. Plan de desarrollo. 1995-1998: Doctor Antanas Mockus Sivilskas. Decreto 295 de 1995

Estos aspectos planteados y recogidos del *Plan de desarrollo* 1995-1998, referente a las controversias planteadas, podemos afirmar que los principios constitucionales de interés general (CN, art. 1), respeto de la dignidad de la persona, principio de equidad; son principios representados entre otros en la cultura ciudadana como participación en una interpretación armónica; es no sólo la columna vertebral, sino el ADN del *Plan de desarrollo* 1995-1998. Es una lectura integral y holística de todos los principios fundamentales enunciados en el artículo

primero³¹⁴ y segundo³¹⁵ en la *Constitución* colombiana y de los fines del Estado, y por lo tanto de las políticas públicas.

Objetivo del plan:

Ordenar la acción del gobierno para armonizar el progreso individual con la búsqueda del bien común en Santa Fe de Bogotá DC. Se trata de buscar una coexistencia viable y fértil del crecimiento del patrimonio colectivo con el mejoramiento individual y hacer así más competitiva la ciudad y los individuos que en ella moran, buscando la equidad y el progreso de todos. (PDD, 1995-1998, art. 1)

Ese enfoque integral y holístico de los principios y fines constitucionales, responde en nuestro análisis de políticas públicas a todas las controversias que hemos planteado; es una política de ordenación, donde las personas son sujetos de derechos; los tratados internacionales son asumidos por la *Constitución* y ésta es asumida en el *Plan de desarrollo*, sin ninguna otra pretensión que el servicio compartido con responsabilidad en una perspectiva pedagógica³¹⁶:

Acción del gobierno: Comprende la formación ciudadana, en donde todos aprendamos de todos con responsabilidad compartida, cooperación y participación; y la formación de ciudad, en donde la gestión colectiva preserve el patrimonio común y lo enriquezca para bien de todos y especialmente de los más débiles. (PDD, 1995-1998, art. 2, inc. a)

³¹⁴ El artículo primero de la *Constitución* colombiana dice: “Colombia es un Estado social de derecho (...), fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

³¹⁵ El artículo segundo dice: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación...”

³¹⁶ Es interesante ver cierta relación entre: la Proclama de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la *Constitución Nacional*, capítulos 1 y 2, y el objetivo de éste plan, dónde se integran los mismos elementos: Bien común o ideal común; Derechos Humanos, como desarrollo de la persona; educación y políticas públicas.

La administración actuará en defensa del patrimonio colectivo y por una mejor redistribución social de los beneficios económicos y culturales del desarrollo de la ciudad y de los individuos; ayudará a la gente a aprender a usar bien su ciudad; dicha gestión se facilita con la autogestión ciudadana, la regulación de la administración por parte del ciudadano y una nueva cultura institucional, que se identifica con la de cultura ciudadana:

Se entiende por cultura ciudadana el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generen sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”. (PDD, 1995-1998, art. 6)

La estructura del plan la organiza a partir de seis prioridades: cultura ciudadana, medio ambiente, espacio público, progreso social, productividad urbana y legitimidad institucional; la armoniza con su correspondiente estrategia que organiza de manera confluyente los proyectos de los distintos sectores, entre ellos el de educación; las seis prioridades, con sus estrategias y proyectos, fortalecen la autorregulación ciudadana, la recuperación de los ambientes en que se es ciudadano, impulsa el desarrollo humano y la convivencia, y, aporta al mejoramiento de la infraestructura material y la capacidad humana (art. 5).

Por su dimensión y complejidad implican, concertación con las autoridades de la nación, con las de otros niveles territoriales y con el sector privado. (PDD, 1995-1998, art. 4, inc. 3)

Los principios de los tratados internacionales sobre los Derechos del niño, derecho a la educación, servicio en libertad, solidaridad y subsidiaridad y su interpretación se refleja en todo el *Plan de desarrollo*, en una lectura holística de la persona y de los derechos, un ejemplo focal cuando presenta la estrategia para el progreso social:

Apunta a contribuir, a mejorar el nivel de vida de la población más pobre y vulnerable facilitando su acceso a bienes y servicios básicos y debilitando procesos de exclusión social.

Ante la iniquidad en la distribución del ingreso, se utilizarán subsidios a la demanda, temporales y focalizados, principalmente en salud, vivienda y educación.

La inversión social procurará generar autonomía en las personas y en las comunidades. (PDD, 1995-1998, art. 13)

Podemos concluir que es uno de los planes de desarrollo de mayor impacto social, cuyo efecto llevó a la reelección del Doctor Antanas Mockus de nuevo como alcalde de la ciudad de Bogotá para el período 2001-2004.

Dado que el objetivo de nuestro estudio es el análisis de políticas e identificar los paradigmas, presentes en los *Planes de desarrollo*, es decir las creencias y valores de quienes las formularon e implementaron, vemos más coherente continuar con el análisis del plan de desarrollo 2001-2004, segundo período del alcalde Doctor Antanas Mockus.

11.1.2.2. Plan de desarrollo: Bogotá vivir todos del mismo lado, 2001-2004. Doctor Antanas Mockus Sivickas. El Plan lo podemos sintetizar en la siguiente tabla:

Tabla 30 *Plan de desarrollo 2001- 2004*

Factores	Enunciado y/o descripción
Fecha	2001-2004: Doctor Antanas Mockus Sivickas
Legalización	Acuerdo 12 de 1994
Nombre del plan	Plan de desarrollo: Bogotá para vivir todos del mismo lado
1. Hacia una ciudad construida colectivamente.	<p>Objetivo general.</p> <p>El plan de desarrollo busca avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendamos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimiento y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado (art. 1).</p>

<p>2. Respeto por la persona como primer valor.</p>	<p>Valores que guiarán la ejecución de este plan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Respeto por las personas, la ley y lo público. 2. Vocación de servicio. 3. Pasión por el logro dentro de la consistencia. 4. Honradez y transparencia. 5. Firmeza en la búsqueda de armonía entre la ley, la moral y la cultura. 6. Equidad. 7. Solidaridad-subsidiaridad (art. 2).
<p>3. Coherencia entre lo que se piensa, se dice y se hace.</p>	<p>Principios o guía para las relaciones entre la administración y las corporaciones de elección popular:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Coherencia entre lo que se piensa, se dice y se hace. 2. La descentralización orientará la gestión. 3. Construir confianza con base en respeto, comunicación y colaboración armónica guiada por el interés general y entusiasmo compartido por los logros de la ciudad 4. Construir legitimidad respetando la separación de poderes y el voto en conciencia de los miembros del concejo. 5. Avanzar a través del diálogo y no del conflicto, mediante una comunicación abierta. Ni se pide ni se ofrece en privado lo que no se podría pedir u ofrecer en público. 6. Decidir con base en criterios objetivos y en espacios de institucionalidad. Intercambiar información en forma clara y oportuna. 7. Atender de manera igualitaria las necesidades ciudadanas como un reconocimiento a sus derechos y no como favores. 8. Asumir el control político como oportunidad para desarrollar la discusión pública y la acción de los organismos de control como ayuda a la transparencia y pertinencia de la gestión. 9. Aprender a reconocer mutua y oportunamente aciertos y desaciertos; buenas iniciativas y logros. 10. Los miembros de las corporaciones de elección popular serán reconocidos como voceros de la comunidad en el trámite de la demanda pública, en condiciones de equidad y de respeto por las políticas nacionales, distritales y este plan (art. 3).

<p>4. Respeto por las personas, la ley y lo público.</p>	<p>Los objetivos del plan:</p> <p>Responden en cierta medida a cada uno de los valores: Respeto por las personas, la ley y lo público; vocación de servicio; pasión por el logro dentro de la consistencia; honradez y transparencia; firmeza en la búsqueda de armonía entre la ley, la moral y la cultura; equidad; solidaridad subsidiaridad.</p> <p>Los objetivos son de carácter transversal, sin embargo por el interés de nuestro estudio, sólo se menciona: Cultura ciudadana, justicia social, educación, familia y niñez (art. 6°).</p> <p>La ciudadanía y la participación serán el eje de la gestión (art. 4.1).</p>
<p>5. Aumentar, mejorar y crear condiciones. Principio de progresividad.</p>	<p><i>Cultura ciudadana.</i> Aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley³¹⁷. Promover la comunicación y la solidaridad y subsidiaridad entre los ciudadanos (art. 7).</p> <p>En el campo de justicia social dice: Mejorar el acceso de las personas de alta vulnerabilidad al afecto y a condiciones mínimas de nutrición, salud, educación y habitación con criterios de responsabilidad compartida e imparcialidad (art. 17).</p> <p>En lo referente a familia y niñez: Crear condiciones para que las niñas y niños puedan vivir su niñez, y apoyar los comportamientos solidarios de las diferentes formas de familia y de sus integrantes –niñas y niños, hombres, mujeres y adultos mayores– (art. 30).</p>
<p>6. Derecho a la educación.</p>	<p>Algunos elementos que aparecen en el plan, van presentando el derecho a la educación por ejemplo en el capítulo II, artículo 5, Proyectos prioritarios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formación técnica, tecnológica y de oficios comunitarios. Identificación, coordinación, fortalecimiento y complementación de la oferta educativa a nivel técnico, tecnológico y de oficios calificados, adaptando modelos internacionales de reconocido éxito. 2. Mejoramiento de la calidad académica y del nivel de competencias laborales. Desde los colegios se busca generar además de las competencias básicas, otras habilidades que mejoren en los jóvenes su probabilidad de inserción y éxito laboral, como son el trabajo en equipo, comunicación en público, adaptabilidad, orientación permanente al aprendizaje, vocación de servicio.

³¹⁷ Como hemos mencionado en el marco doctrinal, para la Constitución colombiana la razón de ser del Estado y por lo tanto de la ley es la dignidad de la persona: “El respeto y la efectividad de los derechos fundamentales es eje principalísimo de la axiología que inspira la carta de 1991” (Corte constitucional, sentencia C-02/93, Magistrado Ponente: Simón Rodríguez).

	<p>Esto siempre es presentado dentro de la autonomía institucional escolar, que proyectará en su plan institucional escolar.</p>
<p>7. Justicia social.</p>	<p>En los programas de justicia social manifiesta:</p> <p>para mejorar procesos sostenibles de aprendizaje y auto ayuda de los beneficiarios y de su entorno inmediato, e identificar y establecer formas de responsabilidad compartida; así como para facilitar la participación, la movilidad y el disfrute de la ciudad a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, se desarrollará el siguiente programa:</p>
<p>Bogotá ciudad fraterna.</p>	<p>Proteger a niños y niñas, jóvenes, ancianos, ciudadanas y ciudadanos de la calle, y en situación de mayor vulnerabilidad, con limitaciones físicas y/o mentales, buscando fortalecer vínculos familiares, comunitarios y sociales que generen condiciones de autonomía e impulse proyectos de vida digna.</p> <p>Adelantar alianzas estratégicas con organismos gubernamentales del orden nacional y local, con el sector productivo y organizaciones del tercer sector para crear mecanismos, incentivos y espacios que promuevan comportamientos solidarios hacia las personas en situación de mayor vulnerabilidad y para generar comportamientos autónomos y responsables individual y colectivamente.</p> <p>Desarrollar acciones sociales y urbanísticas que faciliten a los ancianos, niños y discapacitados el disfrute de los espacios públicos de la ciudad (art. 20, b. 1).</p>
<p>8. Políticas de educación.</p>	<p>Políticas de educación. Buscar que la educación contribuya a que los ciudadanos sean más productivos y felices.</p> <p>Convertir todos los espacios y actores de la ciudad en oportunidades para el aprendizaje.</p> <p>Fortalecer el auto-aprendizaje (art. 22, 1 a 3).</p>
<p>9. Estrategias de educación.</p>	<p>Estrategias de educación. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación. Acercar la educación a la vida de la ciudad (art. 23.1).</p>
<p>10. Programas de educación.</p>	<p>Para ampliar la cobertura y pertinencia del sistema educativo, se desarrollarán los siguientes programas:</p> <p>a.1. Educación para la era del conocimiento.</p>

a.1. Educación para la era del conocimiento.	Garantizar los mínimos básicos para todos ofreciendo 12 años de educación formal que incluyan 1 de preescolar, la básica y la media, mediante la construcción de colegios, la mejor utilización de la capacidad actual del sistema y el otorgamiento de subsidios a través de convenios con instituciones educativas privadas.
Metas.	<p>Metas:</p> <p>773.230 alumnos antiguos en el sistema público. Aumento del nivel de retención escolar al 96%. 82.000 cupos creados en el sistema educativo oficial. Tasa de cobertura bruta del 99% en el sistema educativo público y privado.</p>
Proyectos.	<p>Proyectos prioritarios.</p> <p>Nómina de docentes: Se garantizará el pago de los salarios y prestaciones sociales del recurso humano que labora en los establecimientos educativos oficiales, para asegurar la prestación del servicio a la población estudiantil matriculada.</p> <p>Subsidio a la demanda de la educación: Se realizarán convenios con instituciones educativas privadas e instituciones con las cuales se suscriban contratos de concesión educativa.</p> <p>Construcción de establecimientos educativos: Se construirán colegios para ampliar la oferta del sistema educativo oficial para la población en edad escolar de las zonas con mayor déficit de atención educativa (artículo 24, párr. a.1).</p>
a.2. Competencias para toda la vida.	<p>a.2. Competencias para toda la vida.</p> <p>Evaluar y mejorar las capacidades de saber, hacer y disfrutar de los habitantes de Bogotá, y, en torno al mejoramiento de las competencias básicas, promover la oferta integrada de las instituciones educativas, los programas de nivelación para la excelencia, la formación de los docentes y las innovaciones e investigaciones pedagógicas.</p>
Metas.	<p>Metas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1). Ampliar en 70 el número de instituciones educativas con oferta integrada de 0-11. 2). En una escala de 1 a 306, las instituciones educativas alcanzarán un puntaje promedio de 180 en la evaluación de competencias básicas, y ninguna podrá tener un puntaje menor de 100. 3). Alcanzar la igualdad por género en el logro de competencias básicas y pensamiento democrático. 4). El 50% de los estudiantes bogotanos comprenden la importancia que tienen las normas, las leyes y el Estado para la convivencia ciudadana

Proyectos.	<p>Proyectos prioritarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de competencias básicas. Se aplicarán en todos los colegios oficiales y privados pruebas censales en lenguaje, matemáticas, ciencias y valores, para establecer si los resultados de las instituciones educativas se acercan a los estándares de calidad definidos. - Niveles para la excelencia. Se prestará asesoría a aquellas instituciones que obtengan los menores niveles en los resultados de las pruebas de competencias básicas, para mejorar su desempeño. - Reordenamiento institucional. Se organizará e integrará la oferta educativa en las instituciones oficiales desde el grado cero hasta el once, para asegurar la permanencia en el sistema (art. 24, párr. a.2).
<p>a.3. Todos a leer con gusto.</p> <p>Metas.</p> <p>Programa.</p>	<p>a.3. Todos a leer con gusto.</p> <p>Sostenibilidad para elevar el nivel cultural de los ciudadanos y mejorar sus condiciones de vida. De la red de bibliotecas y fomento a un buen uso.</p> <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una red de bibliotecas funcionando en el distrito con capacidad para atender 3.000.000 de usuarios al año. - Red capital de bibliotecas públicas. <p>Mediante este proyecto funcionarán de manera integrada las bibliotecas mayores, locales, descentralizadas y escolares (formaron parte instituciones oficiales y privadas) para prestar un servicio eficiente y de calidad a los usuarios.</p> <p>Programa para acercar la educación a la vida de la ciudad. Se desarrollará el siguiente programa:</p> <p>b.1. Pedagogía “BOGOTA para vivir todos del mismo lado”.</p> <p>Se coordinará, apoyará y se hará seguimiento al desarrollo de las estrategias pedagógicas de este objetivo del Plan (art. 24, párr. a.3).</p>
11. El mundo de la familia y de los niños.	<p>El plan en el campo de familia y niñez, así planteó el objetivo:</p> <p style="padding-left: 40px;">Crear condiciones para que niñas y niños puedan vivir su niñez, y aportar los comportamientos solidarios de las diferentes formas de familia y de sus integrantes –niñas y niños, jóvenes, hombres, mujeres y adultos mayores– (art. 30).</p> <p>El plan afirma sobre las políticas de familia y niñez:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los programas y proyectos deberán diseñarse y desarrollarse desde una perspectiva de intervención sistémica y de corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia. 2. Se buscará que niños, niñas y jóvenes participen en el desarrollo de programas y proyectos”, por eso se plantea como metas:

Programas.	<p>- Crear una red de 20 consejos tutelares que protegerán los derechos fundamentales de los niños y las niñas, una en cada localidad.</p> <p>- Aumentar y fortalecer espacios de participación de niños y niñas, familias, mujeres, hombres y jóvenes en todas las localidades.</p> <p>Entre los diversos programas está el de:</p> <p>“Mundos para la niñez y la familia”. En él plantea: Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación inicial para niños y niñas de 0 a 5 años.</p> <p>Crear y adecuar espacios y programas para el uso y disfrute de la ciudad por parte de los niños, niñas y demás miembros de la familia; por eso entre las metas, encontramos:</p> <p>Mantener 28.200 cupos de educación inicial para niños y niñas de 0 a 5 años y ampliar cobertura en 5.000 cupos garantizando su vinculación al grado cero.</p> <p>Fortalecer las redes familiares y sociales mediante la participación de 180.000 personas en actividades comunitarias, educativas, recreativas y deportivas en los centros de desarrollo comunitario.</p> <p>Coherente con las metas se presentan las estrategias que se llevarán a cabo: promoviendo la participación de la sociedad civil y del sector privado, y, de la misma familia en el programa familias educadoras, es decir, facilitar a las familias para que mediante apoyos en servicios y en efectivo, puedan enviar a los niños, niñas y jóvenes a la escuela formal, –está el derecho Constitucional de los padres de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos–, se apoyará a las familias para lograr el acceso de 60.000 niños y niñas al sistema educativo, para eso se entregarán subsidios condicionados y temporales en efectivo y en servicios para las familias en situación de mayor vulnerabilidad, que les ayuden a superar dicha condición y puedan vincular a niños, niñas y jóvenes al sistema educativo (arts. 30-34).</p>
------------	--

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SED. Plan de desarrollo 2001-2004. Doctor Antanas Mockus Sivisckas. Acuerdo 12 de 1994.

Como se manifestó en la presentación de los planes de desarrollo de este segundo grupo, ya se cuenta con diversos documentos orientativos de la interpretación de la *Constitución* de 1991; entre ellos la ley general de educación o Ley 115 y los decretos y resoluciones reglamentarias, y está a mitad de ejecución el *Plan decenal de educación* 1995-2005; estos factores y sobre todo la

experiencia como docente y como rector de la Universidad Nacional de Colombia lo llevó a una convicción: “La necesidad de desarrollar una conciencia ciudadana en Bogotá”. Javier La Fuente (2015), le preguntó en una entrevista: ¿Qué es lo más complicado de tratar de inculcar la conciencia ciudadana? El respondió: Básicamente hay un problema de acción colectiva. Hay acciones colectivas que solo necesitan que un pequeño grupo las impulse para que se vea el beneficio y toda la gente participe.³¹⁸

La temática conciencia ciudadana y proceso educativo se interrelacionan y en el *Plan de desarrollo 2001-2004* es transversal, por eso encontramos objetivos y estrategias en todos los ejes que conforman el plan; en la política de ambiente por ejemplo encontramos la siguiente estrategia:

Diseñar y poner en marcha procesos educativos orientados hacia el logro de compromisos cotidianos generadores de cambio de hábitos y cambios perdurables de actitud hacia el ambiente natural y construido, dirigidos a grupos claves de actores sociales con énfasis en la juventud. (PDD, art. 27. 1)

Esta estrategia la desarrolla mediante los siguientes programas: a.1. Bogotá, goce sostenible, para generar valores y compromisos cotidianos con el ambiente; b.1. Bogotá, limpia me gustas más; b.2. Bogotá previsiva, vivimos más; c.1. Bogotá bella, construida y natural.

Ahora todas estas estrategias están orientadas para mejorar las condiciones de vida de las personas y de la comunidad a través del saneamiento ambiental y de prácticas de producción limpia; prevenir desastres tecnológicos, naturales o inducidos por actividades humanas y controlar factores de riesgo para las personas, bienes y servicios; también para ampliar la oferta de espacio

³¹⁸ La Fuente, columnista del periódico *El País* de España, en su columna: Ideas. Conversaciones con futuro (IV), realiza una interesante entrevista a Antanas Mockus (23 de agosto de 2015, p.50), a quién califica de “impulsor de una conciencia ciudadana que cambió a Bogotá entre 1994 y 2003” y poseedor de “uno de los discursos más brillantes y honestos de Colombia”. En septiembre –a pesar de la enfermedad de párkinson– viajará a Estados Unidos para impartir una cátedra sobre conciencia ciudadana en la ciudad de Nueva York”.

público natural y construido adecuadamente, arborizado y con cuerpo de agua de buena calidad. Como se aprecia es una interpretación transversal holística de los Derechos Humanos³¹⁹.

En esa lectura holística de los principios constitucionales, en el análisis de políticas podríamos decir que la coalición que plantea es con todos sin excepciones: individuos, familia, sociedad, instituciones y los mismos organismos del Estado; coaliciones muy bien definidas en el eslogan que identifica el *Plan de desarrollo 2001-2004: Bogotá para vivir todos del mismo lado*.

Estos aspectos planteados y recogidos en el *Plan de desarrollo (2001-2004)*, referente a las controversias que hemos planteado para el análisis, podemos afirmar que a igual del primer *Plan de desarrollo (1995-1998)* del Doctor Mockus, no sólo el principio constitucional de interés general y el principio del respeto de la dignidad de la persona (CN, art. 1), construyen y llevan a una interpretación armónica, sino que son todos los principios constitucionales (participación, trabajo, solidaridad) (CN, art. 1), que se combinan simultáneamente, ya no sólo en la cultura ciudadana, sino un paso más, en la conciencia ciudadana, ADN del *Plan de desarrollo 2001-2004*.

El desarrollo de la conciencia ciudadana, en políticas de ordenación que planteamos en las controversias para nuestro análisis, se armonizan con políticas de respeto de los valores. Por eso enuncia que los valores que guiarán la ejecución de este plan, serán: el respeto por las personas, la ley y lo público (art. 2). El objetivo general, manifiesta esta lectura holística educadora de las políticas públicas:

³¹⁹ Podría afirmar que existe un paralelo con sus debidas proporciones del método del Doctor Mockus, método de cultura y conciencia ciudadana, con el método de Paulo Freire que “es fundamentalmente un método de cultura popular: conciencia y política. “No absorbe lo político en lo pedagógico ni enemista la educación con la política. Las distingue, sí, pero en la unidad del mismo movimiento en que el hombre se historiciza y busca reencontrarse, esto es, busca ser libre”. Así presenta Fiori Ernani Maria a Paulo Freire en la introducción del libro “Pedagogía del oprimido” (Freire, 2015, p. 21).

La construcción de ciudad, donde se busca avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendamos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado. (PDD, 2001-2004, art. 1)

Una lectura holística educadora de las políticas públicas, es igual a decir construcción colectiva incluyente y justa de la ciudad; que comienza con la conciencia ciudadana de avanzar en amabilidad con los niños y los viejos, sujetos de derecho, y no sólo objetos de políticas.

Así se planteó el objetivo en el campo de la familia y la niñez:

Crear condiciones para que niñas y niños puedan vivir su niñez, y aportar los comportamientos solidarios de las diferentes formas de familia y de sus integrantes –niñas y niños, hombres, mujeres y adultos mayores–. (PDD, 2001-2004, art. 6.6)

Para que los niños puedan vivir su niñez, las políticas públicas de familia y niñez, deberán diseñarse desde una perspectiva de intervención sistémica y de corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia, en esa intervención sistémica, los niños, las niñas y los jóvenes participarán activamente en el diseño y desarrollo de programas y proyectos (art. 31).

Esta intervención sistémica y de corresponsabilidad en las políticas de educación, buscarán que la educación contribuya a que los ciudadanos sean más productivos y felices; de ahí la conciencia de convertir todos los espacios y actores en oportunidades para el aprendizaje y fortalecimiento de autoaprendizaje.

El objetivo de educación del plan manifiesta “elevar el conocimiento y la capacidad de aprender de las personas, movilizándolo el potencial educativo y cultural desde los objetivos del plan” (art. 21). Es por eso que los programas del plan de desarrollo tales como: educación para la era del

conocimiento; competencias para toda la vida; todos a leer con gusto; pedagogías de Bogotá para vivir todos del mismo lado; fueron eficaces dentro de las dos grandes estrategias planteadas: ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación y acercar la educación a la vida de la ciudad.

Estas estrategias como propuestas para movilizar todo el potencial educativo y cultural de la ciudad y desde las instituciones en el respeto de las autonomías y derechos en especial de los padres de familia en escoger el tipo de educación y por ende la institución escolar de sus hijos menores de acuerdo a sus expectativas y creencias, aumentar en las instituciones escolares un grado alto de sentido de pertenencia y en las personas de autoestima”

Con motivo de las elecciones para el período 2016-2020, una de las prioridades de la sociedad es el rescate de la cultura ciudadana y sentido de pertenencia a la ciudad. Así se expresó el exalcalde Jaime Castro (2015):

En orden cronológico, en las alcaldías de Castro, Mockus y Peñalosa creamos una nueva ciudad. En mi gestión se trató de darle gobernabilidad, que no la tenía, al igual que unas finanzas sostenibles. En el caso de Mockus, su gran aporte estuvo en la cultura ciudadana y en el sentido de pertenencia, y Peñalosa vendió la idea de espacio público, inmobiliario y gerencia. Son tres administraciones distintas que terminaron siendo complementarias. Queremos recuperar lo que se perdió en los últimos 12 años. (www.ELTiempo.com, 15 de octubre)

Incluso se manifiesta que durante su paso por la alcaldía mayor, su discurso de cultura ciudadana, de respeto por la vida, respeto por los derechos y libertades, respeto de las autonomía de las personas y las comunidades, aquello de recursos públicos, recursos sagrados, se convirtieron

en íconos que traspasaron fronteras y hoy muchos anhelan que esas banderas se retomen (www.ElTiempo.com, 1° de octubre de 2015).

11.1.2.3. Plan de desarrollo: Por la ciudad que queremos, 1998-2001. Doctor Enrique Peñalosa Londoño. El Plan lo podemos sintetizar en la siguiente tabla:

Tabla 31 Plan de desarrollo 1998-2001

Factores	Enunciado y/o descripción
Fecha	1998-2001: Doctor Enrique Peñalosa Londoño
Legalidad	Acuerdo 6 de 1998
Nombre del plan	Plan de desarrollo: “Por la ciudad que queremos”.
1. Generar un cambio.	<p>Objetivo del Plan.</p> <p>Generar un cambio profundo en la manera de vivir de los ciudadanos, devolviendo la confianza a todos los bogotanos en su capacidad para construir un futuro mejor y dinamizar el progreso social, cultural y económico. Se trata de proyectar y hacer viable a Bogotá para enfrentar los retos y aprovechar las posibilidades que impone una nueva era, trabajando con miras a mejorar significativamente la calidad de vida para las presentes y futuras generaciones (art. 1).</p>
2. Propiciar el desarrollo pleno del potencial humano.	<p>Siete prioridades.</p> <p>Son siete las prioridades que se constituyen en aspectos estructurales para propiciar el desarrollo pleno del potencial humano y alcanzar la felicidad de los individuos, la familia y la sociedad, mediante un trabajo conjunto entre los sectores público y privado, focalizado en la población más necesitada.</p> <p>Estas son: desmarginalización, integración social, ciudad a la escala humana, movilidad, urbanismo y servicios, seguridad y convivencia y eficiencia institucional (art. 3).</p>
3. Prioridad de desmarginalización.	<p>La prioridad en el desarrollo pleno del potencial humano:</p> <p>La desmarginalización.</p> <p>La define como elevar³²⁰ la calidad de vida de la población residente en barrios con deficiencias en infraestructura y servicios sociales – educación– a través de la intervención sobre aquellos aspectos que</p>

³²⁰ En la base están los principios de progresividad y optimización, de los derechos sociales.

<p>Estructura física de las instituciones escolares.</p>	<p>permitan superar dichas deficiencias y dinamizar en la comunidad la apropiación de su destino (art. 4).</p> <p>La estrategia consiste en una intervención sobre el entorno público, que combina el esfuerzo de la administración distrital y las localidades, y prevé la vinculación de la comunidad y el sector privado, de tal forma que los habitantes de dichos barrios se conviertan en gestores aportantes y garantes de permanencia de la acción realizada, y no en simples receptores de una acción estatal.</p> <p>La infraestructura física –la de los colegios– no es un simple requisito funcional, sino un vehículo de acción social; los programas artísticos, culturales, deportivos y demás, generados en ellos –la escuela y el barrio– son los que tienen un mayor impacto en la vida social; no es el cemento ni los tubos –ni número de pupitres en la escuela– sino la apropiación comunitaria de los espacios públicos.</p> <p>La desmarginalización es por lo tanto y ante todo una estrategia de equidad social, para sacar adelante sectores poblacionales cuya marginalidad está severamente marcada por las condiciones de un entorno deteriorado e inconcluso (art. 5).</p>
<p>4. Ampliación y mejoramiento de la infraestructura del sector social. Colegios en concesión.</p>	<p>Programas: Ampliación y mejoramiento de la infraestructura del sector social. Las acciones de este programa están orientadas hacia el desarrollo de la infraestructura de los servicios sociales y la ampliación de la cobertura de atención a la población más vulnerable, especialmente la infantil, en materia de salud, educación y bienestar social.</p> <p>Se prevé la creación de cupos educativos, mediante la construcción de establecimientos en sectores marginales y la suscripción de convenios con entidades sin ánimo de lucro, –la de proyectos educativos exitosos– que operen con la jornada única, lo que permitirá, además, que los niños y jóvenes asistan a centros educativos cercanos a sus sitios de vivienda (modelo de concesión) (art. 6, numeral b. párr. a y b).</p>
<p>5. Atención a niños de 0 a 6 años.</p>	<p>Se ejecutará un programa de atención a niños entre 0 y 6 años, que integre el cuidado diario con intervenciones formativas y en el que converjan los esfuerzos de las entidades estatales a las que compete el desarrollo infantil en sus distintas dimensiones: nutrición, salud, educación, prevención y protección. Con tal propósito se pondrán en funcionamiento centros de atención para niños menores de 6 años, mediante alianzas con el sector privado y organizaciones solidarias (art. 6, numeral b. párr. c).</p>
<p>6. Convenio con organizaciones sin ánimo de lucro: jornada única y jornada ampliada.</p>	<p>Metas: Crear 70.000 cupos educativos para la población estratos 1 y 2; construcción de 51 establecimientos; la ampliación de aulas de preescolar y la suscripción de convenios con organizaciones sin ánimo de lucro dedicadas al sector educativo. Ampliar la jornada en 100 establecimientos</p>

	<p>de los estratos 1 y 2, desarrollando actividades complementarias en teatro, parques y museos (art. 7, numeral c).</p>
<p>7. Educación, urbanismo y mejora de la calidad de vida.</p> <p>Mayores oportunidades como imperativo.</p>	<p>Derechos y educación. Aparece en el plan como una dimensión transversal la aplicación de un urbanismo que mejore la calidad de vida y transforme –eduque– al ciudadano a una nueva manera de vivir:</p> <p>En la base de cada una de las prioridades subyacen el respeto y la defensa de intereses individuales y colectivos. El imperativo de brindar mayores oportunidades, para la realización del potencial humano y el desafío de mejorar la calidad de vida de la mayoría de los ciudadanos y propiciar con ello un proceso de aprendizaje hacia una nueva manera de vivir en nuestra ciudad.</p> <p>La dimensión social es la base del plan de desarrollo, determinando como su eje central la concentración de recursos de inversión pública en la atención de los grupos de población más pobre. El componente ambiental, es también estructurante del plan, en la medida en que el principio de sostenibilidad está presente en todas las prioridades (art. 3).</p>
<p>8. Calidad y cobertura en la oferta de los servicios sociales.</p>	<p>Interacción Social.</p> <p>El plan plantea mejorar significativamente los niveles de calidad y cobertura en la oferta de los servicios sociales; para la realización de esta prioridad presenta como estrategia el dirigir la acción del gobierno estratégicamente hacia el mejoramiento integral de las condiciones de vida de toda la población. Se trata de procurar el bienestar de los individuos y los colectivos sociales a partir del desarrollo de capacidades, potencialidades, opciones e interacción de redes de compromiso cívico (art. 8).</p> <p>La estrategia de interacción. Se propenderá que haya mayor igualdad de condiciones para el desarrollo pleno de los seres humanos; apoyo a los más necesitados, a los discapacitados y de una manera especial, a los niños y jóvenes. Las condiciones de equidad para el acceso a la educación y la salud y la calidad en la prestación de estos servicios juegan un papel fundamental como factores de cohesión y dinamización del progreso social y económico de los individuos y la sociedad en su conjunto (art. 9, párr. 2).</p> <p>En este eje se presentan tres programas:</p> <p>a. Mejoramiento de la calidad de la educación.</p> <p>b. Mejoramiento de la calidad y cobertura en la prestación del servicio de salud.</p> <p>c. Mejoramiento de la calidad y aumento de la cobertura de servicios a grupos vulnerables (art. 10).</p>

<p>9. Mejoramiento de la calidad de la educación.</p>	<p>Programa de mejoramiento de la calidad de la educación.</p> <p>Se dará prelación a los derechos de los niños en aplicación del principio constitucional:</p> <p>Mejorando la infraestructura y la dotación de las instalaciones, de tal manera que se construyan ambientes que estimulen el desarrollo físico, intelectual y emocional de los niños y jóvenes.</p> <p>Priorizando la capacitación de los recursos humanos.</p> <p>Fortaleciendo la organización escolar; otorgando incentivos a centros educativos públicos y privados que demuestren mejoras en sus resultados y propósitos.</p> <p>Aplicando pruebas de medición del logro educativo de los alumnos y definiendo indicadores que permitan dirigir las intervenciones y monitorear los avances, prestando atención especial a instituciones y estudiantes que pueden ser catalogados como de alto riesgo, para emprender iniciativas para el mejoramiento; enfatizando en la educación básica los temas de lecto-escritura, matemáticas, español, sociales y valores.</p> <p>La secretaría de educación destinará los recursos necesarios para lograr el objetivo propuesto en el presente proyecto, utilizando instrumentos de cooperación establecidos (art. 10).</p>
<p>10. Mejorar los factores asociados a la calidad educativa de los colegios oficiales.</p>	<p>Por la ciudad que queremos.</p> <p>Además de la construcción de los colegios en concesión con jornada única, presenta como meta del mejoramiento de la calidad de la educación; orientar recursos para apoyar 350 establecimientos educativos de bajo logro en el mejoramiento de su calidad; mejorar los factores asociados a la calidad; adecuación física, dotación básica y didáctica en todos los establecimientos públicos educativos del distrito; construir ocho centros de apoyo didáctico a la educación media; ampliar 30.000 cupos en los estratos 1 y 3 (art. 11, inc. a).</p>
<p>11. Ciudad a escala humana como estrategia de interacción.</p> <p>Ciudad a escala humana.</p>	<p>Presenta como estrategia de interacción el tema de ciudad a escala humana.</p> <p>La define como estrategia para incrementar la cantidad y calidad del espacio público para los bogotanos en donde se comparte socialmente la ciudad y devolver un elemento primario al hombre para que pueda iniciar un proceso de resocialización con el entorno y sus conciudadanos, la describe así:</p> <p>Se trata de reubicar el centro conceptual de la ciudad en el ser humano y fundar parte de las bases para recomponer la vida en común en Bogotá.</p> <p>De esta manera se devolverá a tener una ciudad que invite–convide a niños, jóvenes, ancianos y adultos a disfrutar, a gozar –aprender– y a vivir</p>

	<p>alegremente en ella. Una ciudad con múltiples parques y áreas verdes que posibilite y optimice el uso del tiempo libre de los ciudadanos, estimule la convivencia civilizada, fortalezca la amistad entre vecinos, amplíe las posibilidades para que personas discapacitadas tengan las mismas oportunidades para disfrutar de su ciudad, mejore la seguridad ciudadana, promueva y fomente la cultura cuidado y mantenimiento del espacio público por parte de los ciudadanos y ofrezca una mejor calidad de vida a todos sus habitantes.</p> <p>El propósito es convertir a Bogotá en una ciudad ecológica, cuyo crecimiento esté enmarcado dentro de un modelo de desarrollo sostenible que le permita ofrecer mañana a las futuras generaciones con un incremento sostenido en la calidad de vida de todos los bogotanos (art. 13, inc. 1).</p> <p>Para llevar adelante este eje, plantea los programas: Recuperación, mejoramiento y ampliación del espacio público; recuperación, mejoramiento y ampliación de parques, infraestructura recreativa, deportiva y ecosistemas estratégicos; administración del espacio público y de la infraestructura recreativa; control y mitigación del espacio ambiental (art. 14).</p>
<p>12. Sistema distrital de parques.</p>	<p>En el megaproyecto N° 4 sistema distrital de parques, afirma:</p> <p>Los parques son tan necesarios en una ciudad como las vías o el acueducto. Más allá de lugares de esparcimiento, son esencialmente espacios que propician la convivencia ciudadana y escenarios para la construcción de comunidad. Por eso, todos, el gobierno distrital, las administraciones locales y, especialmente, los habitantes debemos trabajar juntos por recuperar y aumentar las áreas verdes y disfrutar y mantener parques, fuente de vida y alegría hoy y del mañana (art. 35).</p>
<p>13. Sistema distrital de bibliotecas.</p> <p>Biblioteca como espacio excepcional para la interacción social.</p>	<p>En el megaproyecto N° 5 sistema distrital de bibliotecas, afirma:</p> <p>La biblioteca es para los usuarios –80% son estudiantes en la Luis Ángel Arango– algo más que el lugar donde realizan consultas para sus trabajos, es un lugar donde los libros y las revistas comparten el espacio con los medios más modernos de transmisión y consulta de información, donde la mente puede libremente explorar nuevos mundos.</p> <p>Las bibliotecas, por sí mismas, educan a quienes se acercan a ellas. Son un espacio excepcional para la interacción social: pertenecen a todos y requieren de nuestro cuidado: allí el interés común está por encima de los intereses particulares, no hay lugar para el individualismo pero sí para el desarrollo de la individualidad.</p> <p>Bogotá necesita más bibliotecas. No tan grandes ni tan especializadas pero con la misma misión de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de todos los bogotanos. Que pongan a disposición de la comunidad un ambiente estimulante, con muchas oportunidades para aprender, y en la</p>

	<p>que los maestros y estudiantes puedan apoyarse para poner en marcha sus proyectos educativos. Que estén abiertas todos los días y que estén conectadas entre ellas y con el mundo. Que enriquezcan y embellezcan el espacio público con edificaciones y espacios armoniosos y se conviertan en verdaderos centros de actividad cultural en las diferentes zonas de la ciudad (art. 36, párr. 1 y 2).</p> <p>En el plan está previsto construir cuatro bibliotecas en zonas estratégicas de la ciudad. Cada una contará con una colección de 30.000 libros, materiales audiovisuales, computadores y conexión a Internet; además prevé el fortalecimiento de las que actualmente conforman el sistema metropolitano de bibliotecas distritales, que se encuentran distribuidas en las distintas localidades (art. 36, párr. 3).</p>
<p>14. Orientación de las acciones de la política educativa y autonomía de las instituciones educativas.</p>	<p>La política sectorial educación:</p> <p>Las acciones del plan se orientarán primordialmente a elevar la calidad de la educación básica en favor de la formación de ciudadanos competentes y responsables, así como lograr una distribución más equitativa de los recursos estatales para asegurar el acceso y permanencia en el sistema educativo de los niños y jóvenes, que provienen de los grupos más pobres de la población. Se buscará, una mayor eficiencia de las instituciones del sector, centrando a la secretaría de educación en la planeación y la evaluación del servicio y el apoyo a los establecimientos públicos y privados incorporando a la educación los avances de la tecnología e informática, y dotando a las organizaciones escolares estatales con los recursos y la autonomía necesarias para que puedan responder por los resultados de la acción educativa (art. 37).</p>
<p>15. Coordinación-comunicación-concertación.</p> <p>Consenso y definición de esferas.</p>	<p>Niveles de coordinación:</p> <p>Para acrecentar los niveles de coordinación serán establecidos nuevos espacios y canales de comunicación propicios para la discusión alrededor de temas estratégicos sobre los cuales legislan y/o actúan, desde su ámbito particular los diferentes niveles de gobierno.</p> <p>El consenso y la definición de esferas y mecanismos de intervención deben ser el resultado de un ejercicio continuo de concertación, que permitirá obtener mayores beneficios sociales y económicos para Bogotá y su región de influencia (art. 48°, párr. 1).</p>
<p>16. Coordinación nacional e internacional.</p>	<p>La Consejería para la relación con la nación tiene a su cargo la coordinación de temas de política sectorial y programas de carácter nacional y la cooperación internacional.</p> <p>Con el propósito de obtener un tratamiento para Bogotá más equitativo y acorde con la participación poblacional y sus necesidades, se evaluarán, entre otros aspectos, el comportamiento de las transferencias de la ley 60 de 1993,</p>

los aportes del Sena e ICBF, la distribución de regalías, los aportes de las universidades públicas y al desarrollo de la cultura y, en general, los impactos del proceso de descentralización.

Adicionalmente, la Consejería buscará ampliar el ámbito de interacción con el Congreso de la República, actuando de manera proactiva, constructiva y coordinada con esta corporación, en la presentación y debate de iniciativas que tengan impacto en el distrito.

En el área de cooperación internacional, se coordinarán las acciones pertinentes y se identificarán temas y agencias internacionales para lograr una mayor participación en la financiación de proyectos de gran envergadura a ser ejecutados por el distrito así como la promoción de la ciudad a nivel internacional (art. 48, párr. 2 a 5).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SED. *Plan de desarrollo* 1998-2001. Doctor Enrique Peñalosa Londoño. Acuerdo 6 de 1998.

Estos aspectos planteados y recogidos en el *Plan de desarrollo* 1998-2001, *Por la Bogotá que queremos*, referente a las controversias planteadas, podemos afirmar que los principios constitucionales de: equidad, trabajo, solidaridad de las personas, de interés general, de respeto de la dignidad humana; están representados entre otros en las prioridades señaladas en el plan, tales como: desmarginación, interacción social, urbanismo y servicios, seguridad y convivencia, eficiencia institucional, ciudad a escala humana; así lo afirma en el plan:

En la base de cada una de las prioridades subyacen el respeto y la defensa de los bienes e intereses colectivos, el imperativo de brindar mayores oportunidades para la realización del potencial humano y el desafío de mejorar la calidad de vida de la mayoría de los ciudadanos y propiciar, con ellos, un proceso de aprendizaje hacia una nueva manera de vivir en nuestra ciudad. (PDD, 1998-2001, art. 3)

Es decir, el plan de desarrollo se presenta como seguimiento de las políticas nacionales, respetuoso de un sistema desde principios y centrado en la persona como sujeto de derechos; es el imperativo de brindar mayores oportunidades para la realización del potencial humano.

El objetivo centrado en la persona es claro:

Generar un cambio profundo en la manera de vivir de los ciudadanos, devolviendo la confianza a todos los bogotanos en su capacidad para construir un futuro mejor y dinamizar el progreso social, cultural y económico. Se trata de proyectar y hacer viable a Bogotá para enfrentar los retos y aprovechar las posibilidades que impone una nueva era, trabajando con miras a mejorar significativamente la calidad de vida para las presentes y futuras generaciones. (PDD, 1998-2001, art. 1)

Generar un cambio profundo en la manera de vivir, con miras a mejorar significativamente la calidad de vida para las presentes y futuras generaciones es plantear políticas públicas pensando en los niños, como se indica en la *Observación general 14* (2013) del *Comité de los Derechos del niño*: “Todas las medidas adoptadas por un Estado afectan de una manera u otra a los niños” (párr. 20).

Igualmente, el reto de romper una cultura de marginación, en una populosa ciudad como es Bogotá, requiere como se manifiesta en el artículo dos del *Plan de desarrollo*: “Concertación con otros niveles territoriales y el sector privado y, por tanto, de un esfuerzo de coordinación por parte del gobierno distrital” (PDD, 1998-2001, art. 2), es decir es el llamado a los principios de corresponsabilidad del individuo, de la familia, de la sociedad y entes del Estado, para hacer de lo social, no sólo servicio, sino como lo define esta prioridad de desmarginación: “apropiación de la construcción de su destino” (art. 3); o en otras palabras manifiesta “que los habitantes, se conviertan en gestores, aportantes y garantes de permanencia de la acción realizada y no en simples receptores de una acción estatal” (art. 5).

La complejidad de programas, acciones de estructura física, artística, cultural, deportiva y demás son vehículo de acción social; es ante todo una estrategia de equidad social para sacar

adelante sectores poblacionales cuya marginalidad está severamente marcada por las condiciones de un entorno deteriorado e inconcluso (art. 5, inc. c).

El plan de desarrollo, manifiesta para el campo educativo un programa de mejoramiento de la calidad de la educación³²¹:

En el marco de este programa se hará un esfuerzo masivo para el mejoramiento de la infraestructura y la dotación de las instalaciones educativas, de tal manera que se construya ambientes que estimulen el desarrollo físico, intelectual y emocional de niños y jóvenes (...) se dará prelación a los derechos del niño en aplicación de este principio constitucional. Así mismo, se adelantarán acciones coordinadas de mejoramiento de las instituciones escolares estatales, relacionadas con la capacitación de los recursos humanos y el fortalecimiento de la organización escolar, se emprenderán iniciativas para el mejoramiento de la calidad, enfatizando la educación básica. (PDD, 1998-2001, art. 10)

Este enunciado acoge –evitando discriminación en el campo educativo–³²², el concepto de educación del artículo 67 de la Constitución colombiana, explicitado por el *Plan decenal nacional* 1996-2005:

Parte sustancial del nuevo concepto de educación que los colombianos deberán integrar a su ideario es la definición constitucional (art. 67) de la educación como un derecho fundamental y como un servicio público. Que la educación sea un derecho humano fundamental implica que ésta debe comprenderse y asumirse como un derecho inalienable, inherente y esencial de la persona; que la educación es pública, independientemente de que sea prestada por el Estado o por particulares, es decir, que no puede existir educación privada sino instituciones educativas creadas y gestionadas por

³²¹ El programa de mejoramiento de la calidad de la educación, está interrelacionado con otros dos programas de interacción social: mejoramiento de la calidad y cobertura en la prestación de los servicios de salud y el mejoramiento de la calidad y aumento de la cobertura de servicios a grupos vulnerables; y estos a su vez de la matriz de la prioridad de desmarginalización.

³²² Los tratados internacionales son muy sensibles al tema de la discriminación en el campo educativo, la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza* de 1960, se constituye en un referente obligatorio para toda política de la educación, como lo presentamos en el marco doctrinal de este estudio, además lo presentamos integralmente como apéndice para su consulta.

particulares; que la educación, al igual que los demás servicios públicos –esenciales–, es una actividad inherente a la función social del Estado, cuya prestación éste debe asegurar en forma eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; y que está sujeta a la regulación y control del mismo. También implica que la sociedad civil tiene derecho a participar en la definición de su destino; que tiene unos fines y objetivos únicos y se orienta por un proyecto educativo nacional. (PNE 1996-2005, cap. II, inc. 5)

Puedo afirmar, que la mejor puesta en acción de los principios de los tratados internacionales respecto al derecho a la educación del niño, en una interpretación holística como red de derechos, la recoge este *Plan de desarrollo* 1996-2005 y en especial la puesta en marcha de la exitosa experiencia de colegios en concesión, en una prestación de servicio en libertad. Es esa lectura de principios universales y concreciones locales; en los contratos de concesión, el objeto pactado es del siguiente tenor:

Las partes, al celebrar y ejecutar este contrato, obran con los siguientes propósitos: a. Atender la responsabilidad que al CONCEDENTE, como parte del Estado y al CONCESIONARIO como parte de la sociedad, les atribuye, junto con la familia, el artículo 67 de la Constitución en el servicio público educativo, que tiene una función social; b. Contribuir al cumplimiento del artículo 68 constitucional, cuando reconoce a los padres de familia el derecho a escoger el tipo de educación que prefieren para sus hijos menores, y cuando afirma el deber de la comunidad educativa de participar en la dirección de las instituciones de educación; c. Contribuir a dar eficacia al derecho que los artículos 68 y 365 de la Constitución confieren a los particulares para fundar establecimientos educativos, y prestar los servicios públicos, con sujeción a la ley. (Contrato 373/99, SED-Colsubsidio)

Al mismo tiempo que se prevé calidad educativa³²³ mediante la construcción de establecimientos y la suscripción contractual con entidades sin ánimo de lucro, que opere con la

³²³ La calidad educativa, se garantiza al ser proyectos educativos exitosos, una de las condiciones de la licitación; además incluye cobertura en la prestación del servicio por ser nuevas instituciones.

jornada escolar única, lo que permitirá, además, que los niños y jóvenes asistan a centros educativos cercanos a sus sitios de vivienda (art. 6, inc. c); y “con prioridad para los niños y niñas de familias residentes en sectores de estrato 1 y 2 de Santafé de Bogotá” (Contrato 373/99, SED-Colsubsidio), contempla ampliar las oportunidades educativas³²⁴, con actividades culturales y deportivas más allá de la jornada escolar en estrecha vinculación con los PEI (art. 10.a inc. 2); para suplir la jornada única de los colegios o instituciones oficiales.

El plan de desarrollo con el fin de avanzar en la ampliación de la jornada educativa³²⁵ presenta:

Con el fin de avanzar en la ampliación de la jornada educativa y en tanto se progresa en la implantación gradual de la jornada escolar única se ha previsto la utilización intensiva de los espacios públicos y los medios de comunicación, de manera que se amplíen las oportunidades educativas y se provean condiciones adecuadas para actividades recreativas, culturales y deportivas más allá de la jornada escolar, en estrecha vinculación con los Proyectos Educativos Institucionales PEI. (PDD, 1998-2001, art. 10, inc. 2)

Aquí hay una política clara del derecho del tiempo de los niños en su doble relación, por una parte con la jornada única y la otra con el Proyecto educativo institucional. Aspectos que no lo planteó el grupo uno (1991-1994) de nuestro análisis³²⁶ y lo tendrá en cuenta de forma parcializada y hacia intereses políticos y sindicales el grupo tres (2004-2015), incluso llamando jornada única lo que no es por ley, y desligando las actividades recreativas, culturales y deportivas de los proyectos educativos institucionales, para asumirlos la misma secretaría distrital; además de escolarizarlas, (no por el espacio, sino a quienes van dirigidas), quitó alcance a las actividades

³²⁴ El programa se refiere de un modo especial para instituciones oficiales que funcionan con doble jornada.

³²⁵ La experiencia la va retomar Gustavo Petro, Alcalde 2012-2016, pero la va a presentar como jornada única, jornada completa, programa 40 x 40; e incluso la desvincula de los proyectos educativos institucionales, para asumirse directamente desde la secretaría, abarca varias instituciones, restando autonomía e identidad institucional local.

³²⁶ En el momento (1991-1994) no se cuenta aún con la Ley general de educación.

orientadas a todos los habitantes de la ciudad, en especial a los más desprotegidos, a quienes se dirigen estos programas y espacios lúdicos deportivos de tiempo libre.

Lo anterior, de acuerdo a nuestro análisis, Colombia tiene una deuda histórica en relación del derecho del niño: el tiempo de los niños en la educación escolar. La ley 115 retoma la jornada única como un derecho de los niños; ley que se hizo aplicable a todas las instituciones privadas, pero un verdadero rezago en las instituciones oficiales³²⁷. El *Plan de desarrollo* asume hacer efectivo éste derecho.

El *Plan de desarrollo* 1991-1994, también prevé una política de comunicación (art. 48), es decir, una implementación no sólo de realización de objetivos, sino la de buscar acuerdos y respaldo³²⁸ frente a iniciativas que tengan impacto: “Adicionalmente, la consejería buscará ampliar el ámbito de interacción con el Congreso de la República, actuado de manera proactiva y coordinada con esta corporación, en la presentación y debate de iniciativas que tengan impacto en el distrito” (art. 48); fue el caso de los colegios de concesión y en otros campos como el de movilidad y visión urbanística de la ciudad, iniciativas acogidas por el Congreso de la República,

³²⁷ Wiesner (1997), pretende mostrar de qué manera el gremio de los educadores colombianos del sector público (Fecode), ha logrado capturar la política educativa del país para su beneficio propio y el de sus miembros, a costa de la educación pública en general. Un ejemplo de esto lo vemos en la aplicación del Decreto 150, por el cual se tomó como medida de carácter extraordinario en la educación elemental y autorizó a partir de 1967 diversas modalidades: 1. Escuela en funcionamiento intensivo; 2. La escuela en doble jornada; 3. La escuela completa de un solo maestro. La generalización de la medida a los otros niveles de educación como la básica y la media, es aprovechada por Fecode para ampliación de sus miembros, que incluso eran vinculados automáticamente al único sindicato desde el momento de la vinculación formal como maestro oficial; la generalización y el tiempo, llevó hoy al docente a trabajar media jornada, el sindicato lo presenta como derecho adquirido o exigencia de aumento salarial; coacción para la implantación de la jornada única. Aquí habría un tema interesante de investigación en relación del único sindicato oficial y las exigencias sindicales, que yo titularía como “derechos adquiridos o deberes no cumplidos”, en especial a la relación respecto a la jornada única, como derecho de los niños.

³²⁸ La coalición con los entes legislativos nacionales son de fundamental importancia en políticas de ordenación. Según Roth (2012, pp. 113-134), frente a los diversos tipos de implementación de políticas públicas; políticas que plantean cambios marginales o cambios profundos; el análisis de la estructura del sistema de valores de las élites políticas encierra tres aspectos: Axiomas ontológicos y normas fundamentales (núcleo duro); implementación de los axiomas y normas en el marco de los fundamentos de la política (núcleo de la política) y medios utilizados e informaciones para la implantación de la política (aspectos instrumentales); aquí hacemos énfasis en estos últimos.

llevadas a decretos. Hoy los colegios de concesión son una experiencia exitosa a nivel nacional, y reconocida a nivel internacional, igualmente la visión urbanística a escala humana, no sólo de la ciudad sino de la estructura física de la institución educativa³²⁹.

Como manifestamos al finalizar la presentación y análisis del primer *Plan de desarrollo*, de Antanas Mockus (1995-1998), según Hernández:

Mockus y Peñalosa son un símbolo de la Bogotá que dio un salto fundamental como ciudad desde mediados de los 90. Mockus por *la cultura ciudadana* y Peñalosa su legado, esencialmente urbano como acción social incluyente, es reconocido: Transmilenio, megabibliotecas, colegios en concesión y parques, por decirlo de forma general. (www.ElTiempo.com, 28 de noviembre de 2015)

Es de reconocer que los *Planes de desarrollo* del grupo dos y las políticas públicas que de ellos se desprenden, han sido las más respetuosas y efectivas de los Derechos Humanos, de los derechos de los niños y del derecho del padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos, creando verdaderas opciones de calidad, sin discriminación; algunos niños de colegios de concesión manifestaban con orgullo, “estudiamos en colegios de estrato socio económico cinco y seis, siendo de estrato uno” (Cuaderno diario FEDB, grado 11, 2004), por eso los *Planes de desarrollo* han sido los de mayores impactos positivos, y de los mayores resultados para la comprensión y vivencia de los derechos humanos, y el derecho de los niños, con resultados excelentes, no sólo porque llevó a un 99% de tasa de cobertura bruta en el sistema educativo público (independientemente de prestar el servicio instituciones oficiales, en concesión o

³²⁹ El Comité de derechos económicos, sociales y culturales, en la sección 21 de 1999, en el documento *Observación General 13*^o, inciso 6, presenta cuatro características de la educación: Disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad. Manifiesta “Debe haber instituciones –en lo físico, en la forma y en el fondo– y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. El comité se refiere a varios factores que influyen en el derecho a una vivienda de esas características. Al enunciar y describir las características, el comité concluye el inciso 6 diciendo: “Se habrá de tener en cuenta ante todo los superiores intereses de los alumnos”.

privadas), aumentando gratuidad y calidad educativa, dentro de la garantía de servicio social con libertad, garantizando a la vez el derecho del padre de familia de escoger para sus hijos menores, la educación acorde a sus convicciones, como lo manifestó Mockus en el *Plan de desarrollo* 2001-2004 en el campo de la familia y niñez:

Crear condiciones para que niños y niñas puedan vivir su niñez, apoyar los comportamientos solidarios de las diferentes formas de familia y de sus integrantes (...). Los programas y proyectos deberán diseñarse y desarrollarse desde una perspectiva de intervención sistémica y de corresponsabilidad del estado, la sociedad y la familia. (PDD, 2001-2004, art. 30)

11.1.3. Políticas entre sindicalismo y populismo³³⁰. La tercera política de la educación que identificamos, se presenta entre los años 2004-2015, correspondiente a los alcaldes: Luis Eduardo Garzón, Samuel Moreno y Gustavo Petro Urrego; los *Planes de desarrollo* se encuentran en los actos administrativos: acuerdo 119 de 2004; acuerdo 308 de 2008, acuerdo 489 de 2012, respectivamente.

Para la elaboración de los planes, además de los diversos documentos orientativos de la interpretación de la *Constitución* de 1991, y su aplicación práctica, cuenta con los *Planes de desarrollo* a nivel nacional, con la *Ley general de educación* de 1994 o Ley 115, con los *Planes nacionales de educación* 1996-2005 y 2006-2015; igualmente con el *Código de la Infancia y Adolescencia*³³¹ o Ley 1098 de noviembre 8 de 2006, cuya finalidad es garantizar a los niños, a

³³⁰ Es un término de gran ambigüedad y ampliamente utilizado, aunque no recogido en el diccionario de la lengua española, que sí recoge populista; El uso de los términos populismo y populista, se hace habitualmente en contextos políticos, donde más que a ideologías, se refiere a procedimientos políticos (Slavoj, *El Mundo*, 17 de mayo de 2015, p. 2); usualmente nace de un líder carismático, que explota los sentimientos de las masas y las injusticias sociales o políticas, creando antagonismos sociales que favorezcan su posición y el uso del oportunismo, en este caso de su misma posición política, para alcanzar otra posición más alta (Torres, 2011, p. 145).

³³¹ En palabras de Edgardo José Maya, Procurador General de la Nación quién manifestó en el prólogo de la edición 2007: “*El Código de la Infancia y Adolescencia*, constituyó la culminación de más de diez años de esfuerzos conjuntos de diferentes actores, por disponer de un recurso normativo que, además de responder a los diversos compromisos

las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. *El Código de la Infancia y Adolescencia*, recogiendo los principios de los tratados internacionales, los recoge en cuatro principios: protección integral, interés superior, prevalencia de los derechos de los niños, corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado en su atención, cuidado y protección (CIA, art. 7, 8, 9, 10), además define en un artículo la exigibilidad de los derechos de los niños:

Salvo las normas procesales sobre la legitimidad en la causa para incoar las acciones judiciales o procedimientos administrativos a favor de los menores de edad, cualquier persona puede exigir de la autoridad competente el cumplimiento y el establecimiento de los derechos de los niños, niñas y los adolescentes.

El Estado en cabeza de todos y cada uno de sus agentes tiene la responsabilidad inexcusable de actuar oportunamente para garantizar la realización, protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. (CIA, art. 10)

Se cuenta también con la Ley 715, de 2001, donde los recursos para la educación básica y media del sistema general de participación, de los recursos corrientes de la nación, se distribuirán por alumno atendido, acorde con el comportamiento real del sistema y criterio de equidad, teniendo en cuenta la distribución de la población escolar, de ahí la generación del sistema de información de las entidades territoriales. Sistema básico para toda evaluación de efectividad del derecho a la educación.

Otros elementos legales en el campo de la educación, es la expedición de los decretos 1850 de 2002³³², por la cual se reglamenta la organización de la jornada escolar laboral de directivos

adquiridos por Colombia con la ratificación de convenios y tratados internacionales, armonizando la legislación interna a tales disposiciones supranacionales, fuera el instrumento jurídico que posibilitara la efectiva realización de los derechos fundamentales y prevalentes de cerca de 17.000.000 millones de colombianos que, por ostentar estas calidades deben ser prioridad en el diseño y ejecución del Estado (Maya, 2007, p. 5).

³³² Si la jornada única, encuentra resistencia a su cumplimiento por parte de FECODE, tiene una relación directa con la misma jornada laboral del docente oficial, que se 'acomodó' a trabajar media jornada a partir de la declaración de

docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal, administrativos por los departamentos, distritos y municipios certificados, y se dictan otras disposiciones; el decreto 2582 de 2003, por el cual se establecen reglas y mecanismos generales para la evaluación del desempeño de los docentes y directivos docentes que laboran en los establecimientos educativos estatales³³³ y la Resolución 2707 de 2003 por medio de la cual se adopta el manual y los instrumentos para la evaluación del desempeño de los docentes y directivos docentes que laboran en los establecimientos educativos estatales; la Resolución 1730 de 2004, por la cual se reglamenta la jornada única y la intensidad horaria anual de los establecimientos educativos de carácter no oficial³³⁴.

Clave para el análisis de los Derechos del niño, es el decreto 1286 de 2005, por el cual se establecen normas sobre la participación de los padres de familia en el mejoramiento de los procesos educativos de los establecimientos oficiales y privados; el decreto 1844 de 2007, por el cual se ordena el no pago de días no laborados por los servidores públicos del sector educativo; el decreto 4710 de 2008, por medio del cual se fijan criterios para la organización de apoyo que prestan las entidades territoriales a los establecimiento educativos³³⁵; el decreto 4807 de 2011, por

emergencia educativa planteada por el decreto 150 del 31 de enero de 1967, que decretó la escuela de doble jornada; que era aplicada para primaria o elemental, luego se generalizó en la práctica para toda la educación básica y media. Surge un interrogante. ¿derechos adquiridos o deberes no cumplidos? No referidos únicamente a los docentes, sino de un modo especial al mismo Estado. Al deber del Estado de la prestación del servicio educativo con calidad. Otro tema interesante de investigación. ¿acción u omisión del Estado, frente a los derechos de los niños?

³³³ Este Decreto igual que el anterior, aún hoy presenta resistencia de parte del sindicato de docentes oficiales, un paro educativo de más de un mes en el año 2015, fue tema fundamental de negociación.

³³⁴ La jornada única se constituye en aspecto esencial para contratar con el Estado, por parte de organizaciones educativas sin ánimo de grupo, ya sea en las modalidades de concesión o convenio.

³³⁵ Como se aprecia en este Decreto la función de las entidades territoriales tendrá funciones de coordinación y apoyo en la planeación, seguimiento y evaluación de los procesos propios de los establecimientos educativos de su jurisdicción, orientadas a mejorar la calidad y pertinencia del servicio educativo. Un proceso definido por la Ley 115 y el Decreto reglamentario 1860, dentro de la autonomía institucional es la organización del proceso de matrícula, mediante el consejo de admisiones, dentro del respeto del derecho del padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos y por ende la institución: son “Funciones del consejo directivo: ...fijar los criterios para la asignación de cupos disponibles para la admisión de nuevos alumnos (...). Asumir la defensa y garantía de los derechos de toda la comunidad educativa” (Decreto 1860, art. 23).

el cual se establecen las condiciones de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación de las instituciones educativas estatales. Elementos legales que deben ser tenidos en cuenta para la elaboración de los planes de desarrollo tanto nacional como de las respectivas entidades territoriales y las instituciones educativas.

11.1.3.1. Plan de desarrollo: Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión, 2004-2007. Doctor Lucho Garzón. Se constituye en el primer plan del grupo tres del estudio que hemos definido entre sindicalismo y populismo, grupo que logra mantenerse en el poder de la ciudad de 2004 a 2015, es de resaltar que en este período, se cuenta ya desde hace 10 años, además de la legislación anteriormente descrita, está en construcción el *Plan Decenal de Educación 2006-2015*, titulado *Pacto social por la educación*, en palabras de Cecilia María Vélez White, quién fue secretaria de educación en Bogotá, en las dos administraciones anteriores y ahora ministra de educación nacional, manifiesta:

Si queda algo claro, es que la movilización social lograda a través de la amplia consulta y el debate público para la construcción del Plan Nacional propone nuevas comprensiones, replantea los enfoques y construye nuevos paradigmas respecto a las transformaciones educativas, a partir de los cuales Gobiernos y ciudadanos, debemos trabajar eficiente y articuladamente.

El verdadero saldo político y pedagógico del Plan es el de la organización, la permanente información y la masiva participación fue la garantía de un Plan que hoy presenta propuestas concretas y aportes reveladores. (PNE, 2006-2016, p. 5)

Ahora, ya sentadas las bases del sistema educativo de Colombia, se presenta históricamente esta administración, de orientación ideológica de izquierda con coalición del sindicato de educadores del sector oficial. Según Rizvi y Lingard (2013, p. 39) es esencial en políticas educativas las nuevas consideraciones escalares que “han cobrado importancia, y requieren que ampliemos miras desde lo nacional para incluir también lo global. Lo que Mahony y Cols (2004) llaman la comunidad de

creación política (...), donde agentes y agencias globales, tanto públicas como privadas, se encuentran a menudo involucradas en la gestación y preparación de política educativa”. Este grupo de nuestro estudio se caracterizará por no tener presente las consideraciones escalares, sino su posición partidista.

Tabla 32 *Plan de desarrollo 2004 - 2007*

Factores	Enunciado y/o descripción
Fecha	2004-2007: Doctor Luis Eduardo Garzón
Legalidad	Acuerdo 119 de 2004
Nombre del plan.	Plan de desarrollo: “Lucho por Bogotá humana y moderna. Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”.
1. Calidad de vida, referente principal de la acción del Estado.	<p><i>Fundamento del plan.</i></p> <p>El plan se fundamenta en la construcción de las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los Derechos Humanos integrales, establecidos en el pacto constitucional y en los convenios e instrumentos internacionales y con énfasis en la búsqueda de la pronta efectividad de los niveles básicos de tales derechos. Para avanzar en la garantía de los Derechos Humanos y disminuir las desigualdades injustas y evitables, en el marco del Estado social de derecho, el gobierno propiciará la creación y la redistribución de la riqueza; reconocerá las diferencias generacionales, étnicas, culturales, de género, de oportunidades y de capacidades; y hará de la calidad de vida el referente principal de la acción del Estado. En esta perspectiva, la gestión pública actuará de manera integrada y participativa, y comprometerá a la sociedad en la superación de la pobreza sobre la base de la corresponsabilidad de los ciudadanos y las ciudadanas (art. 1).</p>
2. Una ciudad comprometida con el desarrollo del Estado de derecho.	<p><i>Objetivo general del plan.</i></p> <p>Construir colectivamente y progresivamente una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado de derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad. Una ciudad con una gestión pública integrada, participativa, efectiva y honesta que genera compromiso social y confianza para avanzar en la reconciliación entre sus habitantes y en la garantía de sus Derechos Humanos. Una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la nación y el mundo para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva (art. 2).</p>
3. Principios de la acción del Estado.	Principios: solidaridad, autonomía, diversidad, equidad, participación, probidad (art. 3).
4. Intervención para atender las carencias de los grupos humanos	Políticas generales. Presenta 14 orientaciones o directrices que regirán la gestión y la actuación pública.

y las necesidades de las comunidades.	Intervención social integral. La acción se orientará a la intervención social articulada e integral para atender en forma simultánea las carencias de los grupos humanos y las necesidades de las comunidades con perspectiva de género, ciclo vital, situación socio-económica y habitabilidad del territorio (art. 4.1).
5. Garantizar la redistribución de los beneficios económicos.	<p><i>Integración social.</i></p> <p>El gobierno intervendrá para garantizar la redistribución de los beneficios económicos y enfrentar en forma integral la pobreza, la exclusión y la inequidad (art. 4.2).</p> <p><i>La gestión pública.</i></p> <p>Se orientará a la intervención social de la ciudad y el desarrollo de capacidades de los ciudadanos y las ciudadanas, la autogestión y la vinculación del sector en las responsabilidades colectivas (art. 4.3).</p>
6. Prevalencia de los derechos de los niños.	<i>Prevalencia de los derechos de los niños y las niñas.</i> Tendrán prioridad. Las Instituciones distritales y la sociedad concurrirán para garantizar su incorporación en la formulación de políticas, planes, programas y en la asignación de los recursos del presupuesto público, así como su protección y socorro en toda circunstancia, y su vinculación a programas de interés general (art. 4.4).
7. Imperativo de lucha contra la pobreza.	<p><i>Otras directrices para atender las carencias de los grupos humanos:</i></p> <p>Mujer y género (5), juventud (6), cambio cultural (7), participación para la decisión (8), control social y rendición de cuentas (9), seguridad alimentaria (10), integración territorial para la sostenibilidad (11), empleo e ingresos³³⁶. Es un imperativo de lucha contra la pobreza y la exclusión, la cual será desarrollada en una perspectiva de solución sostenible que lleve a transformar las acciones urgentes, como la lucha contra el hambre, en soluciones de largo plazo.</p> <p>Se basa en la utilización de la inversión pública para generar empleo y promover la producción local y regional; en la promoción de la demanda de bienes y servicios de consumo masivo, y en el fortalecimiento de la economía social, del micro, la pequeña y la mediana empresa.</p> <p>El aumento de la cobertura y la permanencia de la población joven en el sistema educativo son elementos esenciales de esta política (art. 4).</p>
8. Generación de riqueza colectiva.	<p><i>Generación de riqueza colectiva.</i></p> <p>A partir del crecimiento y reorientación de las actividades productivas (art. 4.12).</p>

³³⁶ En la generación de empleo, ubica el programa de cobertura y permanencia en el sistema educativo (del docente). Se puede leer dentro del compromiso adquirido con el sindicato de FECODE-ADE, para el fortalecimiento del gremio sindical y fortalecer el pliego de peticiones que siempre ha mantenido dentro de la perspectiva sindical de educación pública. Es necesario un análisis dentro de la controversia planteada por el antiguo régimen de Ley 2277 de 1979 y nuevo régimen estatutario del docente Ley 1278 de 2002, en una etapa de transición y adecuación a la Ley general de educación de 1994.

<p>9. Eje social: Crear condiciones sostenibles para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales.</p>	<p>Ejes estructurales del Plan: El plan lo estructura sobre tres ejes:</p> <p>Eje social. Objetivo: Crear condiciones sostenibles para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, con el propósito de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable de todos y todas, con prioridad para las personas, grupos y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad, propiciando su inclusión social mediante la igualdad de oportunidades y el desarrollo de sus capacidades, la generación de empleo e ingresos y la producción y apropiación colectiva de las riquezas (art. 6).</p>
<p>Programas del eje social: Bogotá sin hambre.</p> <p>Más y mejor educación para todos: fortalecer la educación pública.</p> <p>Pruebas de competencias y evaluación.</p>	<p>Bogotá sin hambre. Se emprenderán acciones para que la población más pobre y vulnerable acceda a los alimentos con equidad entre géneros, generaciones y etnias. Particular atención tendrán los niños, las niñas, los adultos mayores y la población con incapacidad. Ofrecerá alimentos y nutrientes a través de los suplementos, de los comedores infantiles (población escolarizada y no escolarizada) y de los comedores comunitarios (artículo 9.1).</p> <p>Más y mejor educación para todos y todas. Ofrecerá y orientará la educación bajo los criterios de disponibilidad, acceso, permanencia y pertinencia. Fortalecerá la educación pública³³⁷ –oficial dada por el estado– y la gestión descentralizada transparente y participativa en las localidades y en las instituciones educativas.</p> <p>Ampliará la capacidad del sistema para atender más niños, niñas y jóvenes mediante la construcción de nuevos colegios³³⁸, la ampliación y mejoramiento de los existentes, y la cooperación con el sector privado. Se transformarán los procesos pedagógicos y metodológicos para lograr más³³⁹ y mejor educación³⁴⁰.</p>

³³⁷ El concepto público aquí manejado, no corresponde al enunciado en el artículo 67 de la Constitución nacional, que plantea que la educación es un servicio público de carácter social, independiente de ser prestado por instituciones oficiales o privadas; aquí público lo identifica con instituciones oficiales. El concepto lo aclaró el *Plan Nacional Decenal de Educación 1996-2005*; el cuál se constituía en referente de ordenación para toda política educativa en Colombia.

³³⁸ Las Administraciones anteriores contemplaban la construcción de 51 colegios para ser entregados en el sistema de concesión; sólo se hizo entrega de 25 de ellos mediante licitación pública, los otros esta administración los entregará a FECODE-ADE. No entraron dentro del proceso de evaluación y control a los cuales están sometidos los de concesión y convenios por contrato para evaluar la eficiencia y calidad del servicio educativo.

³³⁹ Para el programa ‘más educación’ decreta emergencia educativa y aplica la misma fórmula del decreto 150 de 1967; así de los pocos colegios de jornada única, pretende llevarlos a doble jornada; entre ellos los colegios en concesión. La Ley 115 establece de carácter obligatorio la implantación de la jornada única (art. 85).

³⁴⁰ Los procesos pedagógicos y metodológicos, son de autonomía de las Instituciones educativas, según la Ley general de educación o Ley 115. Las funciones de los entes territoriales son únicamente de planeación y asesoría, el Decreto 4710 de 2008, fijará criterios para la organización de apoyo que prestan las entidades territoriales a los establecimientos educativos.

<p>Los currículos.</p> <p>Los proyectos pedagógicos.</p>	<p>Se continuará aplicando las pruebas de competencia para alumnos, la evaluación de instituciones escolares y docentes³⁴¹; se fortalecerán las bibliotecas culturales y comunitarias, especialmente las de aquellas localidades en las que los niños y las niñas tienen pocas oportunidades de acceso a la cultura; se promoverá la informática y la interactividad en las instituciones, los estudiantes y los docentes.</p> <p>Los currículos³⁴² serán pertinentes y estarán en tono con lo más avanzado de la ciencia, la tecnología y la cultura como imperativo para una sociedad incluyente y productiva (art. 9.1).</p> <p>Los proyectos pedagógicos de las instituciones educativas serán innovadores, promoverán el uso de diferentes fuentes documentales y considerarán las necesidades particulares de los diversos grupos poblacionales, reconociendo las etnias afrocolombianas, indígena, raizal y rom. Todo ello en dirección a mejorar la calidad de la educación (art. 9. 2).</p>
<p>Escuela ciudad y ciudad escuela, y otros programas.</p>	<p>Otros programas que se presentan en el plan: salud para la vida digna (art.3); restablecimiento de derechos e inclusión social, víctimas de violencia intrafamiliar y sexual (art. 4); cero tolerancia con el maltrato, la mendicidad y la explotación infantil, atender y proteger a los niños y niñas víctimas de tales flagelos (art. 5); Bogotá con igualdad de oportunidades para las mujeres (art. 6); capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo, mediante la inversión pública (art. 7); cultura para la inclusión social, fomentar la creación y la circulación del arte mediante la educación formal, no formal e informal, la investigación, los estímulos a las prácticas artísticas y la circulación de los productos (art. 9); recreación y deporte para todos y todas (art. 10).</p> <p>Escuela ciudad y ciudad escuela.</p> <p>La ciudad como escenario de formación y aprendizaje. El programa hará de la ciudad y sus espacios, lugares de formación y construcción que amplíen los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y personas adultas. Las empresas y organizaciones sociales y culturales serán convocadas para que hagan sus aportes para afianzar dichos aprendizajes. Las instituciones educativas se adentrarán en la ciudad y la ciudad se reconocerá en ellas para permitir la inclusión, la comprensión, el goce y la apropiación de los diversos espacios urbanos y rurales con los que cuenta Bogotá (art. 9.8).</p>

³⁴¹ Para las instituciones privadas y oficiales, es más el sistema de autoevaluación, mientras que las instituciones en concesión y convenio se prevé evaluaciones con entidades externas para verificar compromisos contractuales.

³⁴² Siendo la educación en cierto sentido asunto de Estado, es a quién le corresponde regularla (Fernández, J.M., 2010, p. 70-78), éste se ha reservado los aspectos generales curriculares (Ley 115, artículo 78) y ha otorgado autonomía a las entidades escolares, la organización curricular en el proyecto educativo institucional para que responda a las necesidades de los alumnos y de los contextos (Ley 115, artículos 73, 76, 77); la función de las Secretarías de educación departamentales o distritales o los organismos que hagan sus veces, serán los responsables solo de la asesoría para el diseño y desarrollo del currículo de las instituciones educativas de su jurisdicción, de conformidad con presente ley 115 (art 77, parágrafo único).

Programas, metas e indicadores

Programa	Meta	Línea de Base	Indicador
Bogotá sin Hambre.	Alcanzar una cobertura de 625.000 personas con apoyo alimentario y nutricional diario con preferencia en los niños, niñas, los adultos mayores y las personas con discapacidad; disminuir en 30% el índice de desnutrición de los beneficiarios del programa.	242.933 personas atendidas. Índice de desnutrición en menores escolarizados 1.1%.	# De personas atendidas.
Más y mejor educación para todos y todas.	Crear 186.800 nuevos cupos en educación para alcanzar una cobertura de 1.080.482 niños y niñas en educación inicial, preescolar, básica y media.	893.682 cupos	# De cupos creados.
Gratuidad total en las instituciones educativas oficiales del Distrito capital.	Financiar a partir del 2005, de manera gradual y hasta llegar a la gratuidad total, los costos educativos (matrículas y pensiones, cobros complementarios periódicos) que pagan los estudiantes de grado 0 a grado 5 de los estratos 1 y 2 en las instituciones educativas oficiales del Distrito capital.	\$ 42.683 tarifa promedio en establecimientos educativos distritales en el año 2003.	% de disminución en las tarifas aplicables a los estratos 1 y 2. % de cubrimiento de estudiante de estrato 1 y 2 con el subsidio.
Construcción de sedes escolares.	Construir 38 sedes escolares	699 sedes	# De sedes construidas.
Fomentar la investigación.	Fomentar la investigación científica y tecnológica mediante la realización de acciones de formación de docentes en la enseñanza de las ciencias y la tecnología y la formación del espíritu científico en los escolares.	No aplica	# De docentes, niños y niñas capacitados.
Restablecimiento de derecho e inclusión social.	Alcanzar 32.149 cupos para la inclusión social y el restablecimiento de derechos de las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad: adultos mayores, habitantes de la calle y familias en grave situación social de alto deterioro urbanístico.	24.364 cupos	# De cupos.

Capacidades y oportunidades para la generación de empleo	Formación de 160.000 hombres y mujeres en condiciones de pobreza en educación básica, competencias para el trabajo.	30.033	# De personas formadas.
Oportunidades para la generación de ingresos.	Vincular a 23.000 hombres y mujeres en situación de pobreza a oportunidades para la generación de ingresos.	4.793 hombres y mujeres	# De personas vinculadas para la generación de ingreso
Escuela ciudad y ciudad escuela	Ofrecer oportunidad de aprendizaje a 72.000 niños, niñas y jóvenes en la jornada extraescolar ³⁴³ .	27.068 de 14 instituciones educativas	# De niños integrados a las actividades

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SED. Plan de desarrollo 2004-2007. Doctor Luis Eduardo Garzón. Acuerdo 119 de 2004.

Estos aspectos planteados y recogidos del *Plan de desarrollo 2004-2008, Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*, referente a las controversias planteadas para nuestro análisis, podemos afirmar que los principios constitucionales de equidad y de interés general, ocupan un puesto importante, pero, el privilegiar un enfoque de política redistributiva³⁴⁴ y no de ordenación y respeto de un sistema desde principios en escala, afectan la armonía que se establece en derechos inalienables, interrelacionados e interdependientes, y por tanto el potenciar equidad e interés general hace sombra por decirlo de alguna manera a la axiología

³⁴³ En la política educativa del *Plan de desarrollo* no enuncia como tal el derecho del tiempo del niño, como se venía planteando en los planes anteriores en la lectura legal de la jornada única escolar. Aquí plantea sólo potenciar las actividades extraescolares, que están también definidas por la ley, posteriormente, en el plan de desarrollo del Alcalde Gustavo Petro, se va a denominar, jornada extendida o 40X40, incluso la llamará sin serlo jornada única, pero no corresponde a la legalmente establecida y que debe de estar contemplada dentro del Proyecto educativo institucional (Ley 115, arts. 73 y 85).

³⁴⁴ Según Varela (2008, p. 15) la crítica a políticas redistributivas absorbente por parte del Estado, proviene no sólo de la derecha liberalizante, sino que los excesos de la burocratización fueron incluso lúcidamente analizados en el plano teórico por las propias corrientes del neomarxismo (B. Jessop, 1999), la llamada teoría crítica de la sociedad (J. Habermas y otros) y por autores tan diversos como Marcuse, K y M. Foucault.

constitucional de respeto de la dignidad humana y su lectura holística (CN 1), especialmente cuando se trata de los niños y del derecho a la educación (CN 67).

Según el *Plan de desarrollo*:

Se fundamenta en la construcción de las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los Derechos Humanos integrales, establecidos en el pacto constitucional y en los convenios e instrumentos internacionales y con énfasis en la búsqueda de la pronta efectividad de los niveles básicos de tales derechos. Para avanzar en la garantía de los Derechos Humanos y disminuir las desigualdades injustas y evitables, en el marco del Estado social de derecho, el gobierno propiciará la creación y la redistribución de la riqueza; reconocerá las diferencias generacionales, étnicas, culturales, de género, de oportunidades y de capacidades; y hará de la calidad de vida el referente principal de la acción del Estado. En esta perspectiva, la gestión pública actuará de manera integrada y participativa, y comprometerá a la sociedad en la superación de la pobreza sobre la base de la corresponsabilidad de los ciudadanos y las ciudadanas. (PDD, 2004-2007, art. 1)

Aunque enuncia las fuentes de los principios, el énfasis está en que el gobierno propiciará la creación y la redistribución de la riqueza, el valor dominante es el de las políticas redistributivas; mientras en las anteriores políticas de los *Planes de desarrollo* como la de Mockus, está centrada en la pedagogía de los valores y principios que enfatizan desde un enfoque holístico las políticas públicas.

Existe un vacío holístico de la política en este *Plan de desarrollo*, que se vislumbra en la amplitud con que se plantea el objetivo general del plan, pero sobre todo en la enumeración de 6 principios y 14 directrices que regirán u orientarán el plan sin ninguna priorización, ni elemento

cohesionador; ahora, se deduce que es el principio de equidad, y éste dentro del enfoque de política redistributiva³⁴⁵, así lo manifiesta:

Promover la igualdad de oportunidades mediante políticas de redistribución, con prioridad en las poblaciones que están en mayores condiciones de pobreza y vulnerabilidad. (PDD, 2004-2007, art. 3, inc. 4)

Ahora el derecho a la educación, lo ubica en la política o directriz de empleo e ingresos:

Empleo e ingresos. La política de generación de empleo y de oportunidades de ingresos es un imperativo de lucha contra la pobreza y la exclusión, la cual será desarrollada en una perspectiva de solución sostenible que lleve a transformar las acciones urgentes, como la lucha contra el hambre, en soluciones de largo plazo. Se basa en la utilización de la inversión pública para generar empleo y promover la producción local y regional; en la promoción de la demanda de bienes y servicios de consumo masivo, y en el fortalecimiento de la economía social, del micro, la pequeña y la mediana empresa. El aumento de la cobertura y la permanencia de la población joven en el sistema educativo son elementos esenciales. (PDD, 2004-2007, art. 4, inc. 13)

Llaman la atención otros dos factores; el primero que la ubicación del derecho a la educación fácilmente es interpretado como compromiso con la coalición política –FECODE– para ocupar el cargo como alcalde, y así ampliar número de plazas docentes en las escuelas, pero dentro de sus creencias y valores, como lo afirma en este numeral: se basa en la utilización del potencial de la inversión pública para generar empleo –empleo oficial–, un segundo factor que llama la atención es mencionar cobertura separado de calidad educativa, aunque, menciona permanencia de la

³⁴⁵ En las políticas redistributivas, las personas son más objetos de políticas que sujeto de derechos, igualmente no existe relación de responsabilidad, solidaridad y subsidiaridad, entre individuo, familia, sociedad con la política redistributiva absorbente del Estado; al no estar planteada en una estructura de reciprocidad y desarrollo de potencialidades individuales y colectivas, se presenta más como un Estado benefactor y asistencialista responsable único del sector social (Fullat, 1993, pp. 85-95). Para Fullat, el problema antropológico esencial, es salvar a la vez lo particular y lo público, la autonomía y el pacto, lo individual y lo social, lo irrepensible y lo común (p. 90-94).

población en el sistema educativo como elemento esencial de esta política. Al estar en la sección empleo se puede interpretar empleo y permanencia del docente³⁴⁶, aunque habla de la permanencia de la población joven. El énfasis está en el empleo.

El tema de calidad educativa lo presenta en el desarrollo del eje social, después del programa Bogotá sin hambre, y la titula: Más y mejor educación para todos y todas, lo presenta dentro del enfoque de fortalecer la educación pública³⁴⁷, enumera diversos factores que no están coordinados, y cierra con la frase: Todo ello para mejorar la calidad de la educación.

Más y mejor educación para todos y todas. Ofrecerá y orientará la educación bajo los criterios de disponibilidad, acceso, permanencia y pertinencia. Fortalecerá la educación pública³⁴⁸ –oficial dada por el Estado– y la gestión descentralizada transparente y participativa en las localidades y en las instituciones educativas. Ampliará la capacidad del sistema para atender más niños, niñas y jóvenes mediante la construcción de nuevos colegios³⁴⁹, la ampliación y mejoramiento de los existentes, y la cooperación con el sector privado. Se transformarán los procesos pedagógicos y metodológicos para lograr más³⁵⁰ y mejor educación³⁵¹; se continuará aplicando las pruebas de competencia para alumnos,

³⁴⁶ Se realizó una coalición con FECODE; de ahí que se puede leer dentro del compromiso adquirido con el sindicato de FECODE-ADE, para el fortalecimiento del gremio sindical y fortalecer el pliego de peticiones que siempre ha mantenido dentro de la perspectiva sindical de educación pública.

³⁴⁷ Aquí educación pública se entiende aquella que se imparte en instituciones oficiales y no dentro de la lectura que hemos señalado del artículo 67, interpretado en el *Plan decenal de educación 1996-2005*. Es evidente el contraste y sus efectos en los derechos de los niños, frente a políticas del grupo dos dentro de una interpretación más amplia y holística y en el principio de potencialidad y progresividad y no regresión en derechos.

³⁴⁸ El concepto público aquí lo identifica con instituciones oficiales. El concepto lo aclaró el *Plan nacional decenal de educación 1996-2005*; el cuál se constituía en referente de ordenación para toda política educativa.

³⁴⁹ Las Administraciones anteriores contemplaban la construcción de 51 colegios para ser dados en el sistema de concesión; sólo se hizo entrega de 25, mediante licitación pública, los otros ésta administración lo entregará a FECODE-ADE.

³⁵⁰ Para llevar adelante la propuesta ‘más educación’, decreta emergencia educativa y aplica la misma fórmula del decreto 150 de 1967; de los pocos colegios de jornada única, para llevarlos a doble jornada. La Ley 115, establece de carácter obligatorio la implantación de la jornada única (art. 85). Es un factor de regresión, totalmente prohibido dentro del principio de potenciación de los derechos de los tratados internacionales. Se presionó a los colegios de concesión frente a esta “emergencia educativa”, que después será utilizado por FECODE como posible no cumplimiento de requisitos contractuales para algunos colegios que cedieron jornada única a doble jornada (Agudelo, 2014).

³⁵¹ Los procesos pedagógicos y metodológicos, son de autonomía de las instituciones educativas, según la Ley general de educación o Ley 115. Las funciones de los entes territoriales son únicamente de planeación y asesoría, el decreto 4710 de 2008, fijará criterios para la organización de apoyo que prestan las entidades territoriales a los establecimientos educativos.

la evaluación de instituciones escolares³⁵² y docentes³⁵³; se fortalecerán las bibliotecas culturales y comunitarias, especialmente las de aquellas localidades en las que los niños y las niñas tienen pocas oportunidades de acceso a la cultura; se promoverá la informática y la interactividad en las instituciones, los estudiantes y los docentes. Los currículos³⁵⁴ serán pertinentes y estarán en tono con lo más avanzado de la ciencia, la tecnología y la cultura como imperativo para una sociedad incluyente y productiva. Los proyectos pedagógicos de las instituciones educativas serán innovadores, promoverán el uso de diferentes fuentes documentales y considerarán las necesidades particulares de los diversos grupos poblacionales, reconociendo las etnias afrocolombianas, indígena, raizal y rom³⁵⁵. Todo ello en dirección a mejorar la calidad de la educación. (PDD, 2004-2007, art. 9.2)

La calidad educativa, en palabra de los políticos, parece ser ‘la palabra mágica’ en la boca de unos y otros, pero con significados distintos a este término, en donde predomina la disputa y el enfrentamiento frente al consenso y el acuerdo (Marchesi, 2011, p. 13). Dentro de los aspectos que enuncia este plan están: el programa de construcción de colegios, aunque éstos viene de la administración anterior que había proyectado 52 colegios. Se entregaron 25 mediante sistema de licitación pública. Los otros se terminará la construcción en este gobierno, pero por compromiso electoral, son entregados a FECODE, no entraron dentro del proceso de evaluación y control a los cuales están sometidos los colegios en concesión por contrato para evaluar la eficiencia y calidad; los procesos pedagógicos y metodológicos, de autonomía de las instituciones educativas por Ley

³⁵² Para las Instituciones privadas y oficiales, es más el sistema de autoevaluación, mientras que las instituciones en concesión y convenio, se prevé evaluaciones con entidades externas para verificar compromisos contractuales.

³⁵³ La evaluación de docentes es competencia nacional y se rigen por el decreto 2277 o escalafón docente.

³⁵⁴ El Ministerio de Educación Nacional, se ha reservado, los aspectos generales curriculares (Ley 115, art. 78) y ha otorgado autonomía a las entidades escolares la organización curricular en el Proyecto educativo institucional, para que responda a las necesidades de los alumnos y de los contextos (Ley 115, arts. 73, 76, 77), la función de “las secretarías de educación departamentales o distritales o los organismos que hagan sus veces, serán los responsables de la asesoría para el diseño y desarrollo del currículo de las instituciones educativas de su jurisdicción, de conformidad con la presente ley” (art. 77, parágrafo).

³⁵⁵ Corresponde al grupo ‘gitano’, que tiene algunos grupos asentados en la ciudad de Bogotá.

115, artículo 77, y no de la Secretaría de Educación cuya función es de asesoría y control, pero la administración lo asume como suya; igualmente la aplicación de pruebas de competencia, evaluación de instituciones escolares y docentes, la función de la administración es de asesoría y control, como elemento de exigencia para la calidad educativa, que incluso se viene aplicando desde las administraciones anteriores y responde a programas nacionales desde el Ministerio de educación (art. 10 y 28.3). Aquí como en el tema anterior titulado ‘más y mejor educación para todos’, enumera diversos factores que no están coordinados, más aún asume funciones que corresponden al Ministerio de educación Nacional o a la autonomía institucional escolar

En este análisis vislumbramos en el campo de políticas educativas cegueras paradigmáticas y/o desconocimiento de la axiología constitucional, y por tanto de no ordenación con los principios y normas de la nueva *Constitución* de 1991 y sus normas reglamentarias.

Expresamente sobre los derechos de los niños y las niñas, lo presenta como uno más de los 14 principios que enumera en el *Plan de desarrollo*, lo hace después de enunciar como principios los de intervención social integral, integración social, intervención para la equidad. Y no deja de ser más que una formalidad, así lo describe:

Prevalencia de los derechos de los niños y las niñas. Tendrán prioridad sobre los derechos de los demás y sobre todas las normas y consideraciones cuando ellas impidan su garantía o satisfacción. Las instituciones distritales y la sociedad concurrirán para garantizar su incorporación en la formulación de políticas, planes, programas y en la asignación de los recursos del presupuesto público, así como su protección y socorro en toda circunstancia, y su vinculación a programas de interés general. (PDD, 2004-2007, art. 4.4)

Igualmente los presenta en la formulación como una de las políticas del eje social:

Se propiciarán las condiciones materiales y afectivas necesarias para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los niños y las niñas, con especial énfasis en los derechos asociados a una nutrición adecuada, a la protección integral y a la inclusión social con equidad. Se reconoce la familia como contexto primario de formación de la vivencia democrática y del desarrollo de los niños y las niñas, por lo que se privilegiará acciones para su fortalecimiento.

Se adelantará intervenciones integrales, interinstitucionales e intersectoriales para enfrentar problemas fundamentales que padecen los niños y las niñas en situación de pobreza y vulnerabilidad, en especial alimentación y nutrición, violencia intrafamiliar, abuso sexual y explotación laboral. Ello implica mejorar la calidad y ampliar el acceso a la educación inicial, preescolar, básica y media, a la salud, a la cultura, a la recreación y el deporte, atendiendo el contexto familiar que permita una sostenibilidad y permanencia de los niños y niñas en los servicios sociales.

Para la garantía de sus derechos concurrirán solidaria y corresponsablemente la familia, la sociedad y el Estado. (PDD, 2004-2007, art. 6.3)

Podemos afirmar que la formulación de los derechos de los niños y entre ellos el derecho a la educación, es una presentación de formalidad, y con la misma sombra que hemos planteado anteriormente a todo el plan de desarrollo, falta un elemento cohesionador, que en la interpretación de los tratados internacionales de los Derechos del niño lo es el interés superior del niño, así lo manifiesta el Comité del niño en respuesta a los informes realizados por Colombia, retomando el documento *Observación general 14°* que emitió el Comité del niño de la ONU, interpretando las obligaciones de los Estados adquiridas con la ratificación de los pactos internacionales: “el interés superior del niño es un derecho, un principio, una norma de obligatorio cumplimiento” (Observación 14, párr. 1).

En éstas políticas del *Plan de desarrollo 2004-2007* no aparece este principio del interés superior del niño, y afirmarí que en políticas con énfasis redistributivas, como lo manifesté

anteriormente, las personas son más objetos de políticas que sujetos de derechos, y con mayor razón los niños, como dice Cots (2015, p. 12), citando al sicólogo Henry Wallón: “los niños sólo saben vivir su infancia; conocerla es asunto del adulto (...), para afrontar lo que corresponde a la infancia se debe leer su historia que nos da una información no sólo sobre sus derechos sino de cómo garantizarlos y defenderlos”.

Ahora, el enfoque de política redistributiva, mejora dentro del principio de progresividad las situaciones socioeconómicas de las personas, de algunos colectivos y de los niños, y es base esencial para el disfrute de los derechos, pero es fundamental una interpretación holística de los Derechos del niño por su condición de indivisibilidad, interrelación e interdependencia, que armonice con el principio de no discriminación.

Un programa que aportó para el mejoramiento de la calidad educativa, y comprometió corresponsablemente a la familia, la escuela, la sociedad e instituciones del Estado, dentro de los programas del eje social pero integrado con los otros dos ejes del *Plan de desarrollo* (2004-2007), es el programa “Escuela ciudad y ciudad escuela”: la ciudad como escenario de formación y aprendizaje; aunque en realidad convoca pero no involucra:

La ciudad como escenario de formación y aprendizaje: Hará de la ciudad y sus espacios lugares de formación y construcción que amplíen los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y personas adultas. Las empresas y organizaciones sociales y culturales serán convocadas para que hagan sus aportes para afianzar dichos aprendizajes. Las instituciones educativas se adentrarán en la ciudad y la ciudad se reconocerá en ellas para permitir la inclusión, la comprensión, el goce y la apropiación de los diversos espacios urbanos y rurales con los que cuenta Bogotá”. (PDD, 2004-2007, art. 9.8)

Igualmente los programas del eje de reconciliación como: recreación y deporte para todos y todas, correspondiente del eje social; hábitat desde los barrios y las UPZ, del eje urbano regional;

gestión pacífica de conflictos; derechos humanos para todos y todas; comunicación para la reconciliación; participación para las decisiones; comunicación para la participación. Todos estos programas, acogidos desde los proyectos institucionales³⁵⁶ de cada escuela, facilitaron una lectura más holística de los derechos y del derecho a la educación. Pero es la interpretación que se hace desde la escuela, como ejercicio pedagógico y no desde la ciudad como ejercicio político.

11.1.3.2. Plan de desarrollo: Bogotá positiva, por el derecho a la ciudad y al mejor vivir, 2008-2012. Doctor Samuel Moreno Rojas. El plan lo podemos sintetizar en la siguiente tabla:

Tabla 33 Plan de desarrollo 2008- 2012

factores	Enunciación y/o descripción
Fecha	2008-2012: Doctor Samuel Moreno Rojas
Legalidad	Acuerdo 308 de 2008.
Nombre del plan	Plan de desarrollo: Bogotá positiva, por el derecho a la ciudad y al mejor vivir.
1. Mejorar la calidad de vida de la población.	<p>Objetivo general del plan.</p> <p>El plan busca afianzar una ciudad en las que todas y todos vivamos mejor. En la que se mejore la calidad de vida de la población y se reconozca, garanticen y restablezcan³⁵⁷ los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad, convirtiéndose en un territorio de oportunidades que contribuya al desarrollo de la familia, en especial de los niños y niñas en su primera infancia.</p> <p>Una ciudad incluyente, justa y equilibrada, en que la diversidad y la interculturalidad sean una oportunidad y la reconciliación, la paz y la convivencia sean posibles. Una ciudad cuya construcción sea el resultado de un proceso permanente de participación, en la que cada vez más personas se involucre en la discusión y decisión de los asuntos públicos. Una ciudad generadora de recursos y oportunidades, próspera y solidaria, competitiva y capaz de generar y distribuir equitativamente la riqueza³⁵⁸.</p>

³⁵⁶ Todas las instituciones educativas, dentro de su autonomía están llamadas a asumir dentro de su proyecto educativo institucional los planes de desarrollo tanto el distrital como el nacional.

³⁵⁷ En los Derechos del niño, no se trata de restablecer, sino efectivizar, porque sólo en una tipología holística de los derechos es posible reconocer y garantizar los Derechos del niño. Para Arendt (2016) “es absurdo tratar a los niños como si fueran una minoría oprimida que necesita ser liberada” (p. 292).

³⁵⁸ De la misma forma que el plan de desarrollo de la administración anterior, plantea un enfoque de política distributiva, aunque de hecho es más redistributiva. Para Rizvi y Lingard (2013), “las políticas distributivas, como denota el término, simplemente distribuyen los recursos [...], mientras las políticas redistributivas buscan intervenir contra las desventajas a través de una discriminación positiva, generalmente, aunque no siempre, en relación a los fondos” (p. 34).

	<p>Una ciudad en la que todos y todas disfruten de los beneficios del desarrollo. Una ciudad responsable con el ambiente e integrada con su territorio circundante, con la nación y con el mundo. <i>Una Bogotá positiva</i> que cuente con unas finanzas sanas y una gestión pública efectiva, transparente. Abierta a la participación ciudadana y con servicios cercanos a la ciudadanía (art. 1).</p>
<p>2. Veintinueve principios de política pública y de acción.</p>	<p>Principios de política pública y de acción:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Coherencia. El accionar de la administración distrital se corresponderá con su discurso y con su manera de entender y pensar la realidad que busca abordar. 2. Integralidad. La administración distrital desarrollará soluciones complejas a las situaciones, involucrando a todos los actores y de manera interinstitucional, intersectorial y multidimensional. 3. Equidad. El accionar de la administración reducirá los factores generadores de desigualdades injustas y evitables, que impiden o dificultan el acceso y disfrute de las oportunidades, a partir del reconocimiento y valoración de las diferencias. 4. Solidaridad. El gobierno distrital promoverá que la sociedad, en un esfuerzo conjunto acoja, privilegie e incluya en los beneficios a las personas y comunidades que se encuentran en desventaja manifiesta frente al ejercicio de sus derechos. 5. Perspectiva de derechos. La acción pública se orientará a la promoción, reconocimiento, garantía y restitución³⁵⁹ de los derechos fundamentales, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, y colectivos de todas y todos los habitantes de la ciudad, sin distinción económica sin distinción de etnia, culto o creencia, género o condición socioeconómica, con especial atención hacia los niños, niñas y adolescentes, jóvenes, personas mayores y por condición especial de discapacidad. 6. Diversidad. 7. Interculturalidad. 8. Prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La acción del gobierno se orientará a reconocer, garantizar y restablecer las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, con especial énfasis en la

³⁵⁹ Se está planteando garantía y restitución de derechos, mientras que en los tratados internacionales se plantea en una tipología tripartita de obligatoriedad del Estado: respetar (garantizar), proteger, realizar/hacer cumplir los derechos, en una interrelación e interdependencia, tanto los civiles, políticos, como los económicos, sociales y culturales.

<p>Principios de política pública y de acción.</p>	<p>primera infancia. Lo anterior en cumplimiento de la ley 1098 de 2006, el gobierno distrital, dará continuidad a la política pública distrital, atenderá las necesidades de la población, sin poner en riesgo el bienestar de las generaciones futuras (art. 2).</p> <p>Continúa enumerando los 29 aspectos que denomina principios³⁶⁰: corresponsabilidad, sostenibilidad; desarrollo humano, calidad de vida, erradicación gradual de pobreza, cultura ciudadana, desarrollo económico, consolidación del modelo de ordenamiento, integración territorial, ambiente sano y sostenible, agua eje articulador del territorio, cercanía, población y territorio, valoración de lo existente, previsión, defensa de lo público: el distrito capital se fortalecerá como espacio ciudadano de defensa del interés colectivo; legitimidad: la administración distrital promoverá la democracia deliberativa y reconocerá el valor de la participación ciudadana en los asuntos del capital social; probidad: La administración distrital actuará con rectitud en el ejercicio de lo público y en la administración y manejo de los recursos³⁶¹; participación, fortalecimiento de la acción institucional (art. 2).</p>
<p>3. La ciudad.</p>	<p>Programas sectoriales: manifiesta que la administración distrital articulará el conjunto de sus acciones en torno a programas sectoriales e intersectoriales que dan contenido a los siguientes objetivos estructurantes:</p> <p>1. Ciudad de derechos; 2. Derecho a la ciudad; 3. Ciudad global; 4. Participación; 5. Descentralización; 6. Gestión pública efectiva y transparente; 7. Finanzas sostenibles (art. 3).</p>
<p>4. La ciudad de derechos entre ellos “Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor”.</p>	<p>Veamos algunas descripciones de estos objetivos estructurantes³⁶²:</p> <p>Ciudad de derechos:</p> <p>Construiremos una ciudad en la que se reconozcan, restablezcan y ejerzan los derechos individuales y colectivos en la que se disminuyan las desigualdades injustas y evitables, con la institucionalización de políticas de Estado³⁶³ que permita trascender los períodos de gobierno y consolidar una Bogotá en la</p>

³⁶⁰ Al enumerar 29 principios, no encontramos en esta formulación del *Plan de desarrollo* un principio transversal, como sí lo es evidente en los *Planes de desarrollo* del primer grupo de políticas: descentralización, desmarginalización, cultura ciudadana y conciencia ciudadana. El principio regulador es el de ser una política distributiva, lo podemos vislumbrar en la primera frase del objetivo general del plan: “El plan busca afianzar una ciudad en la que todas y todos vivamos mejor (...), el estado con políticas distributivas, ayudará a vivir mejor con garantía y restitución” (art. 1).

³⁶¹ Esta administración, terminó con grandes escándalos de corrupción en el manejo de los dineros públicos; el alcalde fue suspendido del cargo, y posteriormente el juez 14, declaró el 30 de marzo de 2016, “la primera condena a 18 años de prisión contra el exalcalde de Bogotá Samuel Moreno, por los delitos de interés indebido en la celebración de contratos y cohecho, dentro del carrusel de la contratación, como la justicia llamó a uno de los mayores episodios de corrupción en Colombia” (www.eltiempo.com, 31 de marzo de 2016).

³⁶² Cada uno de estos siete objetivos estructurantes, los organiza en cinco apartes: descripción, propósitos, estrategias, programas y metas.

³⁶³ Las políticas de Estado, sólo son de carácter nacional, los departamentos o distritos, les corresponde llevar a cabo políticas de ordenación. Colombia es una República unitaria (CN art. 1)

<p>Programas de la estrategia: Ciudad de derechos.</p>	<p>cual la equidad, la justicia social, la reconciliación, la paz y la vida en equilibrio con la naturaleza y el ambiente sean posibles para todos y todas (art. 4).</p> <p>Entre los programas de este objetivo, presenta:</p> <p>1. Bogotá sana; 2. Garantía de aseguramiento y atención en salud; 3. Fortalecimiento y provisión de los servicios de salud; 4. Bogotá bien alimentada; 5. Alternativas productivas para la generación de ingresos para la población vulnerable; 6. Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor: Garantizar a las niñas , niños y adolescentes el derecho a una educación que responda a las expectativas individuales y colectivas, a la diversidad, a la interculturalidad y a los desafíos de una Bogotá global y en constante crecimiento; 7. Acceso y permanencia a la educación para todos y todas: Generar las condiciones para que las niñas, niños , adolescentes y jóvenes, accedan y permanezcan en todos los ciclos educativos; 8. Mejoramiento de la infraestructura y dotación de colegios: Generar condiciones que permitan garantizar la oferta suficiente y adecuadas para atender las necesidades diferenciales de la población escolar. 9. Derecho a un techo; 10. En Bogotá se vive mejor ambiente; 11. Construcción de paz y reconciliación; 12. Bogotá viva; 13. Igualdad de oportunidades y de derechos para la inclusión de la población en condición de incapacidad; 14. Toda la vida integralmente protegidos; 15. Bogotá respeta la diversidad; 16. Bogotá positiva con las mujeres y la equidad de género (art. 7).</p>
<p>5. Derecho a la ciudad.</p>	<p>El segundo objetivo. Derecho a la ciudad, lo describe así:</p> <p>Construiremos, con la gente y para la gente, una ciudad positiva, como escenario de las actividades humanas, en las que el ordenamiento territorial promueva el desarrollo integral, equitativo y ambientalmente sostenible y permita el efectivo disfrute de los derechos, para lo cual desarrollaremos acciones que dignifiquen el hábitat, hagan más eficiente la movilidad, generen condiciones de reconciliación, convivencia, paz y seguridad, y promuevan la identidad, el reconocimiento de la diversidad y el diálogo intercultural, con base en un modelo de desarrollo democrático, social e incluyente (art. 8).</p>
<p>6. Derechos de las minorías.</p>	<p>Otros objetivos: 3. Ciudad global; 5. Descentralización; 6. Gestión pública efectiva y transparente; 7. Finanzas sostenibles.</p> <p>En el Objetivo 6: Participación, menciona los niños en la descripción, pero lo hace colocándolo como un grupo más de minorías (arts. 9 a 11).</p> <p>Construiremos una ciudad en la que se reconozcan las diferencias entre hombres y mujeres, donde se fortalezca la participación de niños y niñas y adolescentes, sector LGBT, grupos étnicos y personas en condición de discapacidad o desplazamiento, para que incidan en la definición, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, directamente o a través de sus</p>

	representantes y organizaciones, haciéndose corresponsables del desarrollo integral de la ciudad (art. 16).
--	---

7. Metas e indicadores.	Algunas metas que presenta en relación a los niños y el derecho a la educación:
-------------------------	---

Meta	Indicador	Línea de Partida	Fuente
Reducir el % de población bajo la línea de pobreza	% de población bajo la línea de pobreza	27.0	ECV-SDP 2007.
Aumentar el índice de condiciones de vida	Índice de condiciones de vida	90.1	ECV-SDP 2007.
Reducir a 23.7 la tasa de mortalidad en menores de 5 años.	Tasa de mortalidad en menores de 5 años (X 1000.000 nacidos vivos).	26.1	Dane 2006.
Reducir a 3 la tasa de mortalidad por desnutrición en niños, niñas menores de 5 años.	Tasa de mortalidad por desnutrición (X1000.000 en niñas y niños menores de 5 años).	4.1	SDS 2006.
Aumentar a 41% la tasa de cobertura de atención en educación inicial en el distrito.	Tasa de cobertura de atención en educación inicial en el distrito.	40.00%	ECV 2007.
Aumentar a 25% los colegios oficiales clasificados en las categorías altas, superiores y muy superiores por rendimiento en las pruebas de estado.	% de los colegios oficiales clasificados en las categorías altas, superiores y muy superiores por rendimiento en las pruebas de estado.	17.70%	ICFES 2007.

Aumentar a 100% la tasa de cobertura bruta en básica secundaria y media.	Tasa de cobertura bruta en secundaria y media.	99.70%	SDP-ECV 2007.
Disminuir a 3.25% la tasa de deserción intra-anual, en cada uno de los niveles educativos	Tasa de deserción intra-anual en los colegios distritales.	3.50%	SED 2006.
Aumentar a 93.5% la tasa de aprobación en los colegios distritales	Tasa de aprobación en colegios distritales.	92.50%	SED 2007.
Aumentar a 42% los bachilleres distritales que acceden a la educación superior ³⁶⁴ con el apoyo de la SED.	% de Bachilleres distritales que acceden a la educación superior con el apoyo de la SED.	18.00%	SED 2007.
Aumentar a 91.270 la matrícula oficial en preescolar	la matrícula oficial en preescolar	69.16	SED 2007.
Aumentar a 437.540 la matrícula oficial primaria ³⁶⁵ .	Matrícula oficial de básica primaria ³⁶⁶	434.560	SED 2007.
Aumentar a 557.190 la matrícula oficial en secundaria y media.		506.861	SED 2007.

³⁶⁴ Los bachilleres distritales que ingresan a la educación superior, de estrato 1, 2 y 3, generalmente proceden de las instituciones de concesión y convenio. La Universidad Nacional presentó un informe el 29 de enero de 2014, a través de Pulso.com; relación tomada del sistema de información académica (SIA) de la universidad. De las Instituciones que más aportan alumnos a la Institución durante el lapso de 2007-2014, ocupan los primeros lugares: Los Colegios del Técnico Central la Salle y Centro Don Bosco en Bogotá Cf. <http://www.pulzo.com/nacion/los-colegios-que-pone-mas-estudiantes-en-la-universidad-nacional-de-colombia.-73531/73531> (Obtenida el 11 de Abril de 2014). Sin embargo estos convenios, son eliminados en la alcaldía de Gustavo Petro para potenciar la educación oficial.

³⁶⁵ El aumento de la matrícula oficial, compromiso electoral para mantener los votos del movimiento de Fecode, adquirido ya desde la administración de Luis Garzón, el instrumento –compromesa política– es el estudio de cobertura que se presenta al MEN (Ministerio de Educación Nacional), dónde incluye la zonificación en Bogotá UPZ (Unidad de planeación local), justificando veladamente así, el “desplazamiento forzado de estudiantes” y la disminución de instituciones de carácter social que prestan el servicio educativo, sin tener en cuenta la calidad educativa que se presta, mucho menos garantizar el derecho del padre de familia de escoger la educación y por ende el colegio para sus hijos menores. Además es de tener presente que en éstos colegios de carácter social, se presta el servicio educativo en “jornada única”, mandato de la ley 115.

³⁶⁶ La cobertura bruta en básica primaria está cubierta 100% (SED, 2007).

	Matrícula oficial en secundaria y media ³⁶⁷		
Alcanzar el 44% de colegios oficiales con obras de infraestructura que mejoran sus estándares educativos y la seguridad de sus instalaciones.	Colegios oficiales con obras de infraestructura que mejoran sus estándares educativos y la seguridad de sus instalaciones	38%	SED 2007.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SED. Plan de desarrollo 2008-2012. Doctor Samuel Moreno Rojas. Acuerdo 308 de 2008.

Estos aspectos planteados y recogidos en el *Plan de desarrollo 2008-2012. Bogotá positiva, por el derecho a la ciudad y al mejor vivir*, referente a las controversias planteadas para nuestro análisis podemos afirmar de la misma manera que del *Plan de desarrollo (2004-2008)*, que los principios constitucionales de equidad y de interés general ocupan un puesto privilegiado, pero que, su enfoque de política redistributiva y de restitución de derechos, debilita, y más bien orienta a una interpretación parcializada de los derechos de los niños y de la axiología constitucional de respeto de la dignidad humana; matriz de los otros principios fundantes del Estado colombiano y de los Derechos Humanos (CN 1). La *Constitución* de 1991 delega a los tratados internacionales su interpretación; es por eso, que sin tener en cuenta esta globalidad³⁶⁸, difícilmente comprendemos el derecho de los niños, el derecho a la educación, donde en políticas distributivas son más objetos de políticas que sujetos de derechos (Observación núm. 5, párr. 11).

De igual forma que el *Plan de desarrollo 2004-2008*, al presentar un enfoque de políticas distributivas; no existe un elemento cohesionador y por tanto aparecen dispersos los diversos

³⁶⁷ La cobertura bruta de secundaria y media está cubierta el 99.70% (SED, 2007); pero la mayoría oficial en doble jornada; podemos afirmar medio cubierta.

³⁶⁸ Para Edgar Morín (1999, p. 16), lo global es más que el contexto, es el conjunto que contiene partes diversas ligadas de manera inter-retroactivas u organizacional. De esa manera, una sociedad es más que un contexto, es todo un organizador del cual hacemos parte nosotros.

programas; aspecto que se visualiza tanto en el objetivo general del plan (artículo 1); como en la enumeración de 29 principios de políticas públicas y de acción, sin priorización, y sin elementos ordenados, aunque trata en el artículo 3, de plantear siete objetivos estructurantes, pero igualmente sólo los enumera, sin indicar una matriz que cohesione y estructure; aunque después desarrolla cada uno de ellos en su descripción, propósitos y estrategias, donde difícilmente es factible una lectura holística de los derechos inalienables, interrelacionados e interdependientes.

El tema educativo en el plan no es relevante, lo relaciona escasamente y de forma global en los derechos culturales, al mencionar dentro de los 29 principios de política pública y de acción, una de ellas la denomina perspectiva de derechos, y la describe como:

Perspectiva de derechos. La acción pública se orientará a la promoción, reconocimiento, garantía y restitución de los derechos fundamentales, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, y colectivos de todas y todos los habitantes de la ciudad, sin distinción económica, sin distinción de etnia, culto o creencia, género o condición socioeconómica, con especial atención hacia los niños, niñas y adolescentes, jóvenes, personas mayores y por condición especial de discapacidad. (PDD, 2008-2012, art. 2, inc. 5)

Además de esta mención, lo hace ahora de forma más clara en tres programas del eje ciudad de derechos: Educación de calidad y pertinencia, acceso y permanencia, y mejoramiento de la infraestructura y dotación de colegios, pero, no hay un relacionar directo con los *Planes nacionales de educación*, y por tanto no hace referencia ni a los principios constitucionales de participación, ni a la normativa de autonomía de las instituciones educativas, ni a los proyectos educativos institucionales. La razón, igualmente que en el *Plan de desarrollo* anterior, es debido a la coalición con FECODE en quién la Administración educativa continúa en ellos y quién centralizó en la misma Secretaría de educación la función de admisión de estudiantes, función otorgada por la Ley

115, a las instituciones educativas (art. 73); parámetro acorde con los tratados internacionales, en especial el de la *Convención contra toda clase de discriminación en el campo de la enseñanza*, artículo 3d.³⁶⁹

Ley general de educación o Ley 115 parece ignorarse en el *Plan de desarrollo*; la mención que hace al derecho a la educación, únicamente lo hace frente a los indicadores básicos de cobertura, como lo plantea en el lema ‘educación más y mejor’, se puede leer, más cobertura (en pupitres) y mejor (mejoramiento de la infraestructura) (artículo 7, numeral 7 y 8 del plan). Se diría que es tal la omisión en los asuntos educativos que al delegar la Secretaría de educación a representantes del sindicato de educadores FECODE-ADE, ellos la organizan de tal forma a sus intereses sindicales. De igual forma bajo sus intereses, realizan el *Estudio de insuficiencia* (Sánchez, O. 2013), en el marco del Decreto 2355 de 2009 expedido por el Ministerio de Educación Nacional, decreto por medio del cual se reglamenta la contratación del servicio educativo por parte de las entidades territoriales certificadas. Uno de estos requisitos es hacer un estudio que demuestre la insuficiencia en los establecimientos educativos del Estado (léase oficiales y privados, según interpretación del artículo 67 del plan Decenal Nacional). El estudio realizado por la SED, más que favorecer más y mejor educación, en orden a los Derechos del niño, a nuestro modo de ver, ‘intencionalmente’ hacen una lectura parcializada de la norma. Textualmente manifiestan:

³⁶⁹ La Convención contra toda clase de discriminación en el campo de la enseñanza pide a los Estados “Adoptar las medidas necesarias, inclusive disposiciones legislativas, para que no se haga discriminación alguna en la admisión de alumnos en los centros de enseñanza” (CRLNDE, art. 3d), normativa que interpretada conjuntamente con el derecho del padre de familia de escoger el tipo de educación para los hijos menores y por ende la institución escolar (CRLNDE, art.5b).

Si no se cuenta con los 128.311 cupos que ofrecen los establecimientos educativos en convenio... y si sólo se tuviera en cuenta la oferta de los establecimientos educativos distritales (...). (Sánchez, O. 2013, p. 13)

‘Si no se cuenta’. Actitud claramente discriminatoria, echan agua a su molino³⁷⁰, desconocer o dejar a un lado la educación privada de carácter social, es dejar a un lado también la interpretación del *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, y la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza*. No sólo es una conducta discriminatoria contra la libertad de enseñanza, sino que ya han usurpado funciones que por autonomía que otorga la ley a las instituciones educativas como la admisión de estudiantes, no garantizando la libertad del padre de familia el derecho a escoger el tipo de educación para sus hijos de acuerdo a sus convicciones. Todos estos aspectos llevaron también, con intencionalidad, por intereses sindicales al fenómeno de desplazamiento de estudiantes³⁷¹; empleando como disculpa la zonificación, que ya los tratados internacionales interpretan como medida discriminatoria, al limitar la elección de escuela³⁷²; directamente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, manifiesta en la *Observación General 13* que: “Las

³⁷⁰ Corresponde al principio 25 que enumera el plan de desarrollo titulado defensa de lo público; entendido público como lo estatal. Ya en este estudio hemos hecho referencia a la interpretación del artículo 67 de la educación presentado por el Plan decenal nacional 1995- 2005.

³⁷¹ La Secretaría de educación, siendo alcaldesa encargada Clara López, emitió la resolución 3699 del 24 de noviembre del 2011, que produjo el fenómeno de desplazamiento forzado de estudiantes, de instituciones en convenio a oficiales regidas directamente por el Estado, pero que por manifestaciones de padres de familia y de niños, se vio obligada a revocar mediante resolución 3882 del 7 de diciembre del mismo año, pero posteriormente fue de nuevo emitida, en la administración Petro (2012-2015), amparándose en interpretaciones legalistas, que algunos jueces por desconocimiento de la interpretación de tratados internacionales cedieron a dichas pretensiones vulnerando el principio, derecho y norma del interés superior del niño.

³⁷² El documento *Observación General 13*° del Comité de derechos económicos, sociales y culturales, se relaciona directamente con al artículo 13, del *Pacto Internacional*, donde en el numeral 3, hace relación a “respetar la libertad de los padres, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas”. También la zonificación, afecta la igualdad de trato que prevé la Convención relativa a la lucha contra toda discriminación en el campo de la enseñanza, artículo 3, numeral b; “A fin de eliminar o prevenir cualquier discriminación (...) los Estados, se comprometen a: b) Adoptar las medidas necesarias, inclusive disposiciones legislativas, para que no se haga discriminación alguna en la admisión de alumnos en los centros de enseñanza”.

limitaciones legales permisibles tienen por objeto fundamental proteger los derechos individuales, no la indulgencia ante la imposición de limitaciones por parte del Estado”(núm. 42).

El *Plan de desarrollo* 2008-2012, cita también dentro de los 29 principios de política pública y de acción (artículo 2), la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. “la acción del gobierno se orientará a reconocer, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, con especial énfasis en la primera infancia³⁷³, lo anterior en cumplimiento de la ley 1098”. Pero dicha ley no la asume, menos el interés superior del niño, como principio, norma, derecho, pues al colocar los niños, como un grupo más de minorías, lo está negando como principio:

Construiremos una ciudad en la que se reconozcan las diferencias entre hombre y mujeres, donde se fortalezca la participación de niños y niñas y adolescentes, sector LGBT, grupos étnicos y personas en condición de discapacidad o desplazamiento. (PDD, 2008-2012, art. 16)

Cuando la Ley 1098 de 2006, o *Código de la Infancia y Adolescencia*, plantea: protección integral; el interés superior del niño; prevalencia de los derechos (Ley 1098: arts. 7, 8, 9), está haciendo una lectura interpretativa de los tratados internacionales donde el niño no es un grupo más de minorías; corresponde a una realidad vivida por todo hombre y todos los hombre-mujeres, pero se centra en unas etapas específicas del derecho a la vida, derecho al crecimiento³⁷⁴, derecho

³⁷³ El enfoque de los derechos en la primera infancia, que es loable y se realiza un gran esfuerzo desde políticas nacionales, cubre tres programas de los niños de 0 a 5 años: Garantía del aseguramiento y atención de salud; fortalecimiento y provisión de servicios de salud; Bogotá bien alimentada; y se proyecta a reducir indicadores de: tasa de mortalidad en menores por enfermedad diarreica aguda; neumonía; perinatal; desnutrición. Pero no existen verdaderos procesos holísticos de derechos, donde visibilice los niños, sujetos de derecho y no sólo objetos de políticas y de resultados de estadísticas. ¿Dónde están los niños de 6 a 17 años?

³⁷⁴ El derecho al crecimiento, situación en que se encuentra el niño, en desarrollo, se ha de tener en cuenta dos perspectivas: la de su crecimiento y lentitud, a través de sucesivas etapas de maduración de este crecimiento, el otro aspecto de considerar es que hay momentos que no se repiten, oportunidades irreversibles, que hacen dedicada, cuidadosa, nuestra intervención que exige singularidad, prevención y garantía al máximo (Cf. Cots, 1979, pp. 15-25).

al desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal en condiciones de libertad y dignidad (*Declaración Ginebra 1959*, principio 2). El principio de interés superior del niño, es el principio rector (*Convención 1989*), no una, sino la consideración primordial de toda política (Comité del niño. *Observación general 14*: 2013), que exige corresponsabilidad: individuo, familia, sociedad y Estado, que difícilmente se puede dar sólo en políticas con enfoques meramente redistributivas y de restitución de derechos, enfoque de este plan de desarrollo 2004-2008; peor aun incluyendo los niños como un grupo más de minorías.

11.1.3.3. Plan de desarrollo: Bogotá humana. Potenciar lo público, 2012-2015. Doctor Gustavo Petro Urrego. Corresponde al último *Plan de desarrollo* para analizar, tanto del grupo tres, como de todos los grupos estudiados. La Ley general de educación y los decretos reglamentarios, están definidos y en pleno proceso; de igual forma se cuenta con el *Plan Decenal de educación. 2006-2016*, titulado *Pacto social por la educación*. Podemos sintetizar el plan de desarrollo en la siguiente tabla:

Tabla 34 *Plan de desarrollo 2012 - 2015*

Factores	Enunciación y/o descripción
Fecha	2012-2015: Doctor Gustavo Petro Urrego.
Legalidad	Acuerdo 489 de 2012.
Nombre del plan	Plan de desarrollo: <i>Bogotá Humana ya. Potenciar lo público</i> ³⁷⁵ .
1. Elevar las condiciones de bienestar de la ciudadanía y sentar las bases de un cambio de	<i>Adopción del plan y estrategia general.</i> El Plan que se adopta contiene los objetivos, las metas, estrategias y políticas que guiarán la articulación de las acciones del gobierno distrital, para elevar las condiciones de bienestar de la ciudadanía y sentar las bases de un cambio de enfoque de la acción pública ³⁷⁶ . Esta identifica los factores prioritarios de intervención que permitan remover condiciones de segregación e inequidad

³⁷⁵ Edgar Varela en su libro *Desafíos del interés público, identidades y diferencias entre lo público y lo privado*, afirma que: “estos términos no son unívocos en sí mismo. Al contrario, tomados del llamado lenguaje ordinario poseen ambos una elevada polisemia” (2008, pp. 22-23).

³⁷⁶ Los políticos, que en general aspiran a la alcaldía de Bogotá, utilizan la alcaldía como plataforma para la presidencia de ahí la estrategia de sentar bases de un cambio de enfoque de la acción pública (PDD, art. 1). Aguilar (1992a, p. 22), define estas prácticas de “juegos para evitar efectos dañinos a su programa o recursos antimonopolíticos para definir después enemigos a todo aquel o aquellos que no comulgan con su plan”.

enfoque de la acción pública.	relacionados con las capacidades de las personas, la persistencia de situaciones de exclusión y riesgos ambientales y la apuesta por el fortalecimiento de la gestión pública ³⁷⁷ para orientar y apoyar las aspiraciones colectivas de las ciudadanías bogotanas (art. 1).
2. Mejorar el desarrollo humano de la ciudad; Potenciar lo público.	<p><i>Objetivo general.</i> El plan de desarrollo de Bogotá humana, tiene como objetivo general mejorar el desarrollo humano de la ciudad dando prioridad a la infancia y adolescencia con énfasis en la primera infancia³⁷⁸ y aplicando un enfoque diferencial de todas sus políticas.</p> <p>Se buscará que en Bogotá se reduzca todas las formas de segregación social, económica, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, del apoyo al desarrollo de la economía popular, así como también buscará aliviar la carga del gasto de los sectores más pobres y la promoción de políticas de defensa y protección de los Derechos Humanos³⁷⁹ de los ciudadanos y ciudadanas.</p> <p>El plan también fortalecerá lo público como principio del estado³⁸⁰ social de derecho, mediante el fomento de la participación y decisión de la ciudadanía, la eficacia y eficiencia administrativa, la transparencia y la lucha contra la corrupción y la seguridad ciudadana como baluarte de la convivencia (art. 2).</p>
3. Ciudad, Territorio, defensa de lo público.	<p><i>Ejes estratégicos.</i> Las directrices y políticas que orientan la acción articulada de la administración en la búsqueda del objetivo general del plan y que servirán de guía para la definición de objetivos específicos se organizan en torno a los siguientes ejes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano –como colectivo– en el centro de las preocupaciones del desarrollo. 2. Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua.

³⁷⁷ Ya hemos planteado, anteriormente la afirmación de Varela con relación a los conceptos público y privado. Varela también presenta una relación sobre la crisis del interés público en el contexto colombiano (2008, pp. 295-301), crisis que políticamente quiere utilizar Petro, pero para potenciar lo público dentro de una acepción de izquierda.

³⁷⁸ Una de las características de las políticas de la infancia es precisamente el énfasis en la primera infancia es decir menores de 5 años, quedando generalmente desatendidos los menores de 6 a 17 años, de acuerdo a la definición de niño de los tratados internacionales, que es todo menor de 18 años (CDN, art. 1), donde el principio de interés superior del niño, también los incumbe. Es una de las observaciones que hace el Comité del Niño a los informes a Colombia en el año 2015 (Observación a Colombia, párr. 9-10).

³⁷⁹ Se puede clasificar de discurso mesiánico. Según Enríquez Sánchez, J.M. (2015, p. 9), cuando "usualmente los derechos son exhortados discursivamente, ante la situación de desgaste, merma, deterioro, abuso o transgresión particularmente grave de los modernos derechos ciudadanos, vinculados al principio de la libertad; pero también son invocados en un discurso especialmente sensible ante un agravio del que se tiene noticias por el escándalo que producen las consecuencias de determinadas desigualdades sociales, aquí el discurso político es mesiánico, sin un claro referente".

³⁸⁰ El principio fundante del Estado Colombiano, como lo hemos manifestado a lo largo del estudio, es la dignidad humana, que se constituye en el elemento axiológico constitucional, o ADN Constitucional.

	<p>3. Una Bogotá en defensa y fortalecimiento de lo público.</p> <p>El plan desarrolla cada uno de los tres ejes³⁸¹ que ha enunciado, presentando: descripción, objetivos, programas, estrategias y proyectos prioritarios.</p>
<p>3.1. Eje uno. Una ciudad que supera la segregación y la discriminación.</p>	<p>Eje uno: Una ciudad que supera la segregación y la discriminación.</p> <p>Este eje tiene como propósito reducir las condiciones sociales, económicas y culturales³⁸² que están en la base de la segregación económica, social, espacial y cultural de la ciudadanía bogotana, que contribuyen a la persistencia de las condiciones de desigualdad o que dan lugar a procesos de discriminación. Se trata de remover barreras tangibles que le impiden a las personas aumentar sus opciones en la elección de su proyecto de vida³⁸³, de manera que estas accedan a las dotaciones y capacidades que les permitan gozar de condiciones de vida que superen ampliamente los niveles de subsistencia básica, independientemente de su identidad de género, orientación étnica, de ciclo vital, condición de incapacidad, o de sus preferencias políticas, religiosas, culturales o estéticas (art. 4).</p> <p>Presenta entre los objetivos de este eje:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reducir las desigualdades y la discriminación social, económica y cultural. Modificar las condiciones que restringen la formación de las personas, el acceso a condiciones de salud y nutrición adecuadas para su desarrollo integral, al conocimiento científico, tecnológico y estético, y a la producción y consumo de bienes culturales, así como al conocimiento y apropiación de valores culturales que les permitan asumir sus proyectos de vida sin recibir presiones o amenazas, ni ser discriminados por su orientación sexual, identidad de género, religión, política, pertenencia étnica o cultural. 2. Destacar los principios de igualdad y diversidad como derroteros de las acciones de la administración distrital; se busca el empoderamiento social y político de los niños, las niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, las familias, mujeres, grupos étnicos, afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y gitanos, las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales, LGBTI y con discapacidad y en general de los grupos poblacionales discriminados y segregados.; suscitando el respeto y cambios de

³⁸¹ Tres temas de interés general. Según Varela (2008, p. 55), se presenta el gran desafío de la instrumentalización del interés público. Todo el ciclo de las políticas implica la puesta en escena de las interacciones sociales que construyen el interés público. Pero este no es el resultado de la mera voluntariedad o de las buenas intenciones menos de un político.

³⁸² Según el enfoque planteado en el plan de desarrollo, y por la corriente política que representa, el problema de la segregación en sus formas sociales, económica y cultural, está en el sistema económico capitalista clasista, por lo cual es necesario potenciar lo público, se busca el empoderamiento de lo social y político de las clases menos favorecida.

³⁸³ Aquí el concepto de proyecto de vida, lo comparamos al concepto de dignidad humana, que expresa Peces Barba (2006, 56- 60), donde afirma que “la dignidad humana es más un *príus* que un contenido de la ética pública con vocación de convertirse en moralidad legalizada o, lo que es lo mismo, en derecho positivo (...). Para enjuiciar si estamos ante una sociedad justa y bien ordenada, hay que analizar si contribuye a la efectiva realización de la dignidad humana (...). La dignidad humana tiene un puesto relevante, aunque prepolítico y prejurídico”. Ahora si “la dignidad es acompañada de la idea de la laicidad, el concepto de dignidad humana es propio del mundo moderno”.

	<p>imaginarios frente a estereotipos. Ampliar las capacidades que permitan a la ciudadanía la apropiación de saberes.</p> <p>4. Incrementar la capacidad financiera y económica de los más pobres, se pretende incrementar el ingreso disponible mediante la reducción del gasto en aquellos componentes de la canasta familiar que dependan del gobierno distrital y la carga impositiva de los pobres.</p> <p>5. Generar trabajo decente y digno como el principal mecanismo para que la población bogotana pueda gozar con autonomía sus derechos; democratizar el trabajo decente con énfasis en el fomento de la economía popular.</p> <p>6. Reconocer y garantizar el ejercicio, restablecimiento y reparación de los derechos para toda la ciudadanía; generar estrategias que contribuyan a identificar o contrarrestar factores que desencadenan o favorecen situaciones de violación de los Derechos Humanos imposibilitando su ejercicio pleno.</p> <p>7. Construir un territorio donde se garantice el acceso equitativo a la ciudad. La distribución de redes estructurales; deben contribuir a la reducción de la segregación, facilitando el acceso a toda la población sin importar sus niveles de ingreso, la ubicación de su residencia³⁸⁴, edad, condición física o identidad (art. 5).</p>
4. Educación.	<p>Enumera 13 estrategias³⁸⁵, la segunda hace referencia a la educación:</p> <p>Garantizar el acceso permanente y de calidad de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, para ampliar la cobertura de la educación inicial³⁸⁶, extender la jornada en la educación básica y media³⁸⁷ y articular esta última con la superior, hacia el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes de menores recursos de la ciudad³⁸⁸, asegurar el enfoque diferencial para todos los grupos étnicos, afrodescendientes, palenqueros, raizales, indígenas y gitanos, las personas LGBTI, con discapacidad y víctimas del conflicto armado (PDD, art. 6:2).</p>

³⁸⁴ Este objetivo, se contradice paradójicamente, con el estudio de zonificación, y política que implementa la SED, de admisión de los estudiantes en la misma zona y reubicación o desplazamiento forzado de estudiantes por zonas no deficitarias del servicio educativo. La resolución 3699 de noviembre 24 de 2011, de la secretaría de educación de Bogotá dice: “Por la cual se establecen políticas, procedimientos y se adoptan directrices y lineamientos para reorganizar el proceso de oferta educativa oficial, ordena la reubicación de estudiantes a colegios oficiales que fueron atendidos en el año lectivo 2011 en instituciones educativas distritales y/o privadas con contrato con la SED, ubicadas en las UPZ no deficitarias y se dictan otras disposiciones”. La ubicación de la residencia, fue determinante para la no continuación del derecho a la gratuidad a la educación de miles de niños.

³⁸⁵ Entre los objetivos del eje de superación de la segregación, en el campo educativo únicamente hace relación a facilitar el acceso con equipamientos educativos.

³⁸⁶ La educación inicial hace referencia a la atención de los niños de 0 a 5 años.

³⁸⁷ La extensión de la jornada, no se puede identificar con la jornada única, definida por la ley 115; la crítica la hace el mismo senador del Polo Jorge Robledo (2015). en el debate al tema educativo en el Senado: “Lo de Petro no es jornada única”.

³⁸⁸ Es un aspecto paradójico con la implementación de zonificación como elemento para la admisión de estudiantes al sistema educativo. La zonificación los tratados internacionales lo presentan como un aspecto discriminatorio precisamente porque restringe o limita posibilidades, sobre todo en zonas marginales de las grandes ciudades a buscar alternativas de calidad educativa (PIDESC, art. 13).

5. Progresividad de los subsidios.	<p>La estrategia 8, sobre la progresividad de los subsidios:</p> <p>Mejorar la progresividad de los subsidios y tarifas³⁸⁹, que permita ofrecer a las personas en condición de pobreza, menores cargas tributarias, mayor acceso a servicios³⁹⁰ por la vía de la eficiencia y las tarifas, así como garantía de consumos básicos en algunos bienes esenciales, de modo que puedan liberar recursos para destinar a bienes y servicios a la canasta de subsistencia.</p>
6. Garantía del desarrollo de la infancia.	<p>Sobre los derechos de los niños, el artículo 7, se titula: Garantía del desarrollo integral de la primera infancia.</p> <p>Este programa se realizará en complementariedad con el gobierno nacional de acuerdo con el artículo 137 de la ley 1450 de 2011, Plan nacional de desarrollo 2010-2014³⁹¹.</p>
7. Reducir la brecha de calidad educativa. Garantía al derecho a la educación.	<p><i>Construcción de saberes:</i> Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender. Reducir las brechas de calidad de la educación entre educación dada por colegios de carácter oficial y privados a partir de la ampliación de una oferta de educación pública³⁹² incluyente y de calidad, que garantice el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y potencie sus capacidades para la apropiación de saberes.</p> <p>Garantizar a las niñas y los niños el derecho a una educación de calidad que responda a las expectativas individuales y colectivas; que retome los compromisos de campaña en términos de pedagogía para pensar, el libro saber, la innovación y el rediseño curricular, una segunda lengua, la lectura y la escritura, el uso pedagógico de TIC que facilite la participación de los estudiantes en las redes y autopistas del conocimiento, el desarrollo integral de la juventud con más y mejor educación (art. 9).</p>

³⁸⁹ Mejorar la progresividad de los subsidios y tarifas, es política que viene de los dos gobiernos anteriores, sobretodo de agua, luz, salud, educación. Pero es necesario tener presente según los tratados internacionales que es un deber del Estado la gratuidad en básica primaria y que se debe generalizar en los otros niveles. Ahora el objetivo de mejorar la progresividad del subsidio, la tendencia es de cosificar al beneficiario, se recuerda aquella frase popular de “si es gratis, el producto –cosa– eres tú” (Cigüela Javier, *La Vanguardia*, 29 de septiembre de 2015, p. 41), como alerta ante los populismos, que se hace realidad en estos tipos de políticas públicas.

³⁹⁰ Al ser la educación vista, más como un servicio que como un derecho de la persona; este objetivo entra en contradicción al plantear la reubicación de estudiantes o desplazamiento forzado: si no se reubican o desplazan pierden el subsidio, como de hecho sucedió; los alumnos y sus familias de los diversos estratos, prefirieron perder el subsidio, renunciar al derecho de la gratuidad y ejercer el derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos y por ende la institución; los más pobres estrato 1 y 2, no tuvieron más opción que aceptar el desplazamiento forzado, por circunstancias de pobreza extrema (SED 2015, caracterización. Estadísticas matrículas)

³⁹¹ Este programa se refiere a la atención de los niños de 0 a 5 años. El programa es liderado desde la Presidencia de la República. El Plan de desarrollo trata de acoplar el programa dando prioridad a los niños que no son atendidos por el programa nacional.

³⁹² Al estar la SED en manos del sindicato de educadores oficiales, orienta las decisiones a sus intereses. La Secretaría de educación del distrito, legisla y ejecuta el proceso de admisión de estudiantes; y a través de ello la reubicación de estudiantes, discriminándolos por ubicación de residencia. El proceso de admisión de estudiantes, es por ley, autonomía de las instituciones educativas, para que el padre de familia ejerza el derecho de escoger el tipo de educación

<p>8. Aumento de la matrícula oficial en la cobertura.</p> <p>Fortalecimiento institucional.</p>	<p><i>Los proyectos prioritarios del programa educativo:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantía del derecho con calidad, gratuidad y permanencia. Con aumento de la participación de la matrícula oficial en la cobertura³⁹³ total de la ciudad, con enfoque diferencial, para una escuela libre de discriminación, fortaleciendo el carácter público³⁹⁴ de la educación. 2. Jornada educativa única para la excelencia académica y la formación integral. Ampliar en forma progresiva la jornada educativa en los colegios distritales mediante una estrategia que combine la implementación de jornadas únicas y la ampliación de la jornada a 40 horas semanales en colegios con doble jornada. 3. Educación media fortalecida y mayor acceso a la educación superior. Aprovechar los grados 10 y 11, y avanzar en la implementación del grado 12³⁹⁵ voluntarios de modo que la educación media constituya un ciclo inicial de la educación superior para jóvenes. 4. Fortalecimiento de las instituciones educativas con empoderamiento ciudadano, docente y mejoramiento de la gestión sectorial: <p>Promover la dignificación laboral y el reconocimiento social de la profesión docente y la formación de excelencia para los maestros y maestras reconociendo su propio saber. Incrementar los incentivos para el reconocimiento de la labor docente; apoyar el bienestar y la salud ocupacional de los maestros y las maestras y valorar sus diferencias de género.</p> <p>Fortalecer en lo institucional a las organizaciones vinculadas al aprendizaje de los niños y niñas, los adolescentes y los jóvenes, incluyendo los niveles institucional, local y distrital en los sectores educativos; de inclusión social; cultural, recreación y deporte; ambiental; salud; y de participación ciudadana (art. 9.2).</p>
<p>9. Estrategias para garantizar los derechos de los niños.</p>	<p><i>Garantía del desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes</i>³⁹⁶. Manifiesta que en concordancia con el <i>Código de la Infancia y la Adolescencia</i>, las orientaciones nacionales y distritales y la política pública de infancia y adolescencia de Bogotá DC decreto 520 de 2011, la administración distrital</p>

para sus hijos menores; En Bogotá a partir de 2008, con FECODE-ADE, en la administración de la Secretaría de educación, quedó como privilegio para unos pocos que pueden sufragar el gasto educativo en instituciones de carácter privado y no como derecho de todos sin ninguna discriminación. Es la negación del eje central del mismo Plan de desarrollo: Una ciudad que supera la segregación y la discriminación.

³⁹³ Para llevar adelante el aumento de la matrícula oficial, en palabras del Secretario de educación es necesario “depurar notablemente la educación en convenio” (Sánchez, 2013a). Pero, la tendencia de la demanda es más hacia los colegios de carácter social, concesión y convenio, por ser de mejor calidad y prestarse en jornada única. ¿Cómo invertir la tendencia, para aumentar la participación en la matrícula oficial de cobertura?

³⁹⁴ No deja de ser paradójico, pero entendible dentro de coaliciones con el sindicato de educadores oficiales. La demanda, dentro de la libertad de los padres de familia de las clases populares es alta por los colegios en convenio y concesión, pero en contravía a la demanda, en la formulación de la política pública, la oferta se plantea donde se pueda fortalecer, no el niño, sino el sindicato su pliego de peticiones laborales.

³⁹⁵ La implementación del grado 12, es autonomía del Ministerio de Educación, se necesita cambiar la ley 115; en el senado se ha discutido esta reforma y no ha tenido éxito la iniciativa.

³⁹⁶ Es paradójico el cómo se presenta en el plan de desarrollo todas éstas dimensiones de los niños y adolescentes separada de la dimensión educativa.

	<p>adelantará acciones coordinadas, intersectoriales e interinstitucionales, en corresponsabilidad con la sociedad civil y la familias, fundamentadas en los principios de la protección integral, la prevalencia de los derechos y el interés superior, para la garantía de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes y su restablecimiento frente a las situaciones de vulnerabilidad. Para llevar adelante éste objetivo plantea las siguientes estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Niñez y adolescencia sana. 2. Niñez comiendo bien. 3. Habilidades para la vida. 4. Niñez y adolescencia segura y protegida. 5. Identidad de género y sexualidad; re-creación para la vida. 6. Prevención, atención y restablecimiento de derechos vulnerados a niños, niñas y adolescentes. 7. Niños y niñas y adolescentes que se divierten. 8. Niños, niñas y adolescentes con voz y voto. Se promoverán y cualificarán formas de organización como los consejos distrital y locales de niños, niñas y adolescentes. 9. Niños, niñas y adolescentes acceden a una justicia que restaura, protege y educa. 10. Monitoreo para la garantía de los derechos de la niñez. 11. Corresponsabilidad de las familias, maestros, cuidadores y otros agentes educativos y culturales en la generación de condiciones para el desarrollo integral de los niños y niñas. 12. Atención a la infancia, adolescencia y Juventud (art. 22).
<p>10. Eje dos. Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua.</p> <p>Política de ordenamiento, ordenada para enfrentar el cambio climático.</p>	<p><i>Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua.</i></p> <p>Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua: El plan reconoce la necesidad urgente que tiene el distrito de superar el modelo de ciudad depredador del medio ambiente aplicando un enfoque de ecourbanismo.</p> <p>Las políticas de ordenamiento del territorio, gestión ambiental y gestión del riesgo estarán articuladas para enfrentar el cambio climático. Se dará prioridad a la atención de los conflictos sociales y ambientales de los asentamientos informales en zonas de riesgo, combinando reasentamiento y adecuación, para reducir su vulnerabilidad física, asegurar el equilibrio de cargas sobre los ecosistemas y proveer a la ciudad de corredores ecológicos para la conectividad del agua, energía y materiales, y minimicen el impacto sobre el medio natural.</p> <p>Se buscará reducir en forma permanente y creciente la generación de residuos en todas las actividades, reciclar y revalorizar la mayor cantidad posible de materiales, así como promover la fabricación de productos que estén diseñados para ser reusados en el largo plazo.</p> <p>Se aplicará un concepto de vida urbana sostenible en el cual la basura no es algo que hay que desaparecer sin importar el costo social o ambiental, y se dará importancia a la premisa básica de la separación en origen que consiste en que cada ciudadano separe los residuos reciclables de los que no lo son. Dentro de este concepto, también se buscará mejorar el tratamiento de los escombros que</p>

	<p>se producen en la ciudad por los procesos de construcción, reincorporándolos al ciclo productivo y utilizándolos para la recuperación ambiental y paisajística de canteras, minas y áreas deterioradas (PDD, art. 23).</p> <p>Este eje lo desarrolló en varios programas: Programa recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios de agua (art. 26); Programa estrategia territorial regional frente al cambio climático (art. 27); Programa movilidad humana (artículo 28); Programa gestión integral de riesgos (art. 29); Programa basura cero (art. 30); Programa Bogotá humana ambientalmente saludable (art. 31); Programa Bogotá, territorio en la región (art. 32).</p>
<p>11. Eje tres. Defender y fortalecer lo público.</p> <p>Programas.</p>	<p>Eje tres: <i>Defender y fortalecer lo público.</i></p> <p>El tercer eje del plan de desarrollo busca defender y fortalecer lo público como fundamento³⁹⁷ del estado social de derecho, significa para Bogotá humana garantizar en distintos ámbitos del territorio procesos participativos que promuevan la movilización, la organización, la deliberación y la toma de decisiones amplia e informada de la ciudadanía en la gestión de la ciudad, fortaleciendo la democracia, trabajando por la construcción de paz, promoviendo un enfoque de seguridad humana y convivencia, impulsando el uso transparente y responsable del patrimonio y los recursos de la ciudad, sin tolerar la corrupción pública ni privada.</p> <p>Significa racionalizar la administración pública, mejorando la prestación de sus servicios para la toma de decisiones y la satisfacción de la demanda de trámites y atención a la ciudadanía, utilizando de manera adecuada y novedosa las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y estableciendo unas tributaciones equitativas y progresiva para mejorar la calidad de vida de los habitantes del distrito (art. 33).</p> <p>De ahí que los programas que presenta son: programa de fortalecimiento de las capacidades de gestión y coordinación del nivel central y las localidades desde los territorios (art. 37); programa transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo e incluyente (art. 38); programa territorios de vida y paz con prevención del delito (art. 39); programa fortalecimiento de la seguridad ciudadana (art. 40); programa Bogotá, ciudad memoria, paz y reconciliación (art. 41); programa Bogotá decide y protege el derecho fundamental a la salud pública (art. 42); fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional (art. 43); programa TIC para gobierno digital, ciudad inteligente y sociedad conocimiento y del emprendimiento (art. 44).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SED. Plan de desarrollo 2012-2015. Doctor Gustavo Petro Urrego. Acuerdo 489 de 2012.

³⁹⁷ El fundamento del Estado social de derecho en Colombia, no es buscar y defender lo público, sino “el respeto de la dignidad humana” (CN 1 y CC Sentencia C-251 de 1997).

Estos aspectos planteados y recogidos en el *Plan de desarrollo 2008-2015, Bogotá humana ya, potenciar lo público*; referente a las controversias planteadas para nuestro análisis, podemos afirmar que el elemento que cohesiona todo el *Plan de desarrollo*, es el principio constitucional de equidad, fortalecido por políticas restitutivas de un territorio que enfrenta el cambio climático y una Bogotá en defensa y fortalecimiento de lo público³⁹⁸.

Esta política mirada sólo desde el enfoque de derechos restitutivos, debilita y más bien orienta a una interpretación parcializada de la axiología constitucional de respeto de la dignidad humana; matriz de los otros principios fundantes del Estado colombiano y de todos los Derechos Humanos, pero de un modo especial de los Derechos del niño, cuya interpretación constitucionalmente la delega a los tratados internacionales.

En el artículo 2º, inciso 3, del plan manifiesta: “fortalecerá lo público como principio del Estado social de derecho”. La denominación potenciar lo público, no está en la Constitución Colombiana, como principio del Estado; el artículo 1º de los principios fundamentales dice: “Colombia es un Estado social de derecho (...) fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general”. (C.N: art. 1), el artículo 2 dice: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. (...) las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia...”. A nuestro parecer, no se puede confundir interés general, promover la prosperidad general, con potenciar lo público, y éste como lo oficial (Cf. Bourdeau, 2014, 74).

³⁹⁸ Según el enfoque planteado en el *Plan de desarrollo*, y por la corriente política que representa, el problema de la segregación en sus formas sociales, económica y cultural, está en el sistema económico capitalista clasista, por lo cual es necesario potenciar lo público, y según el plan se busca el empoderamiento de lo social y político de las clases menos favorecidas (art. 1).

El Plan de desarrollo de la Bogotá humana, es la formulación de una plataforma política como trampolín para la presidencia, como el mismo alcalde lo proclama abiertamente desde el discurso de posesión³⁹⁹; hecho que contrasta inmediatamente también después de las elecciones del sucesor para el período 2015-2019⁴⁰⁰.

La centralidad está en su proyecto político que guiará las acciones del gobierno distrital a sentar las bases de un cambio de enfoque de la acción pública:

El cambio de enfoque, identifica los factores prioritarios de intervención que permite remover condiciones de segregación e inequidad relacionados con las capacidades de las personas, la persistencia de situaciones de exclusión y riesgos ambientales y la apuesta por el fortalecimiento de la gestión pública para orientar y apoyar las aspiraciones colectivas de las ciudadanías bogotanas.

El gobierno de la Bogotá humana se propone reorientar la inversión y la asignación de recursos de todo tipo, para que las familias habiten en entornos más seguros, incrementen sus recursos y se relacionen de manera más democrática con el gobierno, para influir con mayor capacidad vinculante en la orientación de las políticas públicas. (PDD, 2012-2015, art. 1)

La centralidad de la gestión en un proyecto político donde enfatiza restituir derechos con un enfoque social de clase, que produjo efectos colaterales, debilitando el ejercicio administrativo

³⁹⁹ Según Hernández Osorio (2015), en su informe en www.ElTiempo.com, de 4 de noviembre de 2011, el alcalde Petro cinco días después de las elecciones y montado en el entusiasmo del triunfo, convocó una reunión de su movimiento. Micrófono en mano, trazó la ruta del proyecto: “Progresistas tiene que convertirse en un movimiento social y político en la base misma de la sociedad, no en el Estado. Quienes tenemos que cumplir las funciones administrativas a nivel distrital a partir del 1° de enero (de 2012) tenemos otro gran reto: gobernar bien y aplicar el programa. Si ambas cosas se dan (un movimiento fuerte de ciudadanos y ciudadanas y un gobierno que es de ese movimiento y es capaz de aplicar el programa que propuso) entonces nos convertiremos en una alternativa de poder no sólo para Bogotá, sino para Colombia”.

⁴⁰⁰ En las elecciones para el período 2012-2019, sale elegido el exalcalde Enrique Peñalosa, con el lema de campaña: Recuperemos Bogotá, que recoge el sentir de la ciudadanía, frente a un porcentaje alto de no satisfacción de la gestión del alcalde Petro. Es importante tener presente que a la campaña por la alcaldía, el Doctor Peñalosa tuvo el apoyo político de otros dos exalcaldes: Jaime Castro y Antanas Mockus; que representan más que a partidos políticos, a la sociedad organizada en movimientos.

desde los principios constitucionales, como el de participación en procesos de la descentralización y autonomía, que llevó a lo largo de toda la administración a un cambio permanente del gabinete de gobierno, incluso al retiro de personas comprometidas con la gestión del alcalde⁴⁰¹; y a intervenciones permanentes de los entes de control⁴⁰².

En nuestro objetivo de análisis de políticas públicas y según los modelos para la inscripción en la agenda política dentro de las coalición que nos presenta Roth (2012, pp. 64-69), el modelo de este *Plan de desarrollo* se puede denominar modelo de la oferta política⁴⁰³, donde el lanzamiento del problema es obra de organizaciones políticas y consiste en intentar ganar apoyo o electores con propuestas políticas suscitando debates y controversia. Se trata de crear la demanda social. En este modelo juegan un papel importante los medios de comunicación que difunden la propuesta e incitan a los adversarios a responder. Es una estrategia clásica de los partidos de oposición que buscan temas que les permiten conquistar electores, aparecer como activos ante la opinión pública y tratar de que las autoridades estén en la obligación de responder o de desplazar los debates al terreno de los opositores. De hecho, se busca entrar en conflicto con el gobierno para debilitarlo (Roth, 2012, p. 65).

⁴⁰¹ Fueron, en total, 65 cambios en las cabezas de las secretarías, direcciones y empresas descentralizadas de la administración. “Petro tiene una personalidad difícil, admite Avellaneda. No gusta mucho de la organización. Se define como un anarquista en el sentido filosófico del término y eso dificulta el trabajo en equipo” (Hernández, 2015, 28 de noviembre).

⁴⁰² Tanto la personería como la contraloría de Bogotá plantearon observaciones disciplinarias, por el manejo en el sector educativo entre ellos el informe de auditoría integral-modalidad especial de seguimiento a la canasta educativa y tarifas de los colegios privados con contrato de prestación del servicio educativo (Contraloría, 2013) y función de advertencia dado el riesgo de afectación del patrimonio público distrital, en atención a que está próximo a vencer el plazo de ejecución de los contratos de concesión educativa de 25 colegios (Radicado # 2-2013-20137 de 2013-10-17).

⁴⁰³ Los otros modelos que presenta Roth (2012, pp. 64-71), son, el Modelo de la movilización, cuya característica es la demanda social fuerte, corresponde a la visión clásica de la teoría democrática y el modelo de mediación; hay otros dos modelos para la agenda de políticas: Modelo de anticipación y modelo de la acción corporativa silenciosa. Este fue utilizado por FECODE-ADE, para entrar en la agenda política de los planes de éstas últimas tres administraciones.

Es así que la formulación de políticas en el *Plan de desarrollo* 2012-2015, busca entrar en conflicto, no por la temática como tal: superar la segregación, equidad, territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua, sino por enfocar toda la acción en defensa y fortalecimiento de lo público, término de elevada polisemia. ¿Qué es lo público?⁴⁰⁴, y ¿defenderlo de quién o de quiénes y por qué?⁴⁰⁵; Es decir la formulación de políticas públicas está más desde un horizonte ideológico que desde el mismo sentido de las políticas públicas de efectivización de derechos, civiles, políticos, sociales, sin discriminación.

En Colombia, constitucionalmente por ordenación, las políticas públicas deben de estar orientadas a la efectividad de los Derechos Humanos en su integralidad, interdependencia e interrelación; al no ser así, la implementación es muy difícil no ser discriminatoria. Esta política planteada por el alcalde Petro, por su tendencia a la igualación, al buscar superar la segregación social, donde en últimas se hace énfasis es en esta segregación social que hay que superar que abarca sobretodo lo económico. Esta política centrada en restitución de derechos socio-económicos rompe el equilibrio que debe de existir entre los derechos: civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

Es necesario tener presente lo manifestado por la *Corte Constitucional colombiana* en la sentencia C-251 (1997), sobre las políticas como efectividad de los Derechos Humanos: “no es admisible que se desconozcan unos derechos so pretexto de salvaguardar otros”. Por eso, aunque

⁴⁰⁴ Según Varela (2008, p. 28), está la actividad estatal en lo público y lo público no estatal, éste “cuando se trabaja en el terreno de los Derechos Humanos o del medio ambiente, se hace no para reemplazar a los estados sino para ir más allá de éstos, prisioneros de lógicas de gobernabilidad o de lo políticamente correcto. Incluso una porción significativa de dicho activismo se encamina a hacer eficaces las críticas a las incoherencias e inconsecuencias de los gobiernos en estos asuntos”.

⁴⁰⁵ Como lo presentamos en una nota anterior, Según el enfoque planteado en el plan de desarrollo, y por la corriente política que representa, izquierda del grupo exguerrillero M 19, el problema de la segregación en sus formas sociales, económica y cultural –políticas–, está en el sistema económico capitalista clasista, por lo cual es necesario potenciar lo público, se busca el empoderamiento de lo social y político de las clases menos favorecida.

nominalmente el *Plan de desarrollo* 2012-2015 hace uso del concepto de Derechos Humanos, el enfoque de políticas públicas que proyecta es un enfoque restitutivo y de acciones sociales redistributivas de clase; se proyecta un Estado al que le asigna fundamentalmente dos funciones: garantizar y defender, –lo público–, es decir, un Estado de derechos sociales, debilitando los derechos civiles y aún políticos, pero no integrados e interrelacionados e interdependientes, como son interpretados por los tratados internacionales y la Corte constitucional de Colombia. Son aplicables las palabras de Gallardo Beatríz, “el discurso político tiende frecuentemente a convertir el texto en simple pretexto (...) donde importa mucho más la exposición de una subjetividad política que su defensa en términos objetivos y racionales” (2014, p. 11).

En el campo de los derechos de los niños, formular políticas desde un enfoque restitutivo y potenciar lo público⁴⁰⁶, es entrar directamente en aspecto discriminatorio, principio muy sensible sobre todo en el campo educativo ya desde la *Declaración de Ginebra de 1924*, sobre los Derechos del niño, y de un modo especial en la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza*, donde al presentar el concepto de discriminación, manifiesta que se “entiende por discriminación toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en raza u otros motivos, entre ellos las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, que tenga por finalidad o por efecto destruir la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza” (art. 1).

⁴⁰⁶ Según Varela (2008, p. 27), “trazar la línea divisoria entre la iniciativa ciudadana y social para gestionar la defensa del interés público de manera autónoma a la tutela estatal, es ciertamente una cuestión compleja de resolver a priori”. La actividad estatal en lo público siempre tiene la fuerza de la coacción universalista de las leyes. Existen otros dos agentes alinierados con lo público no estatal, el espectro de las organizaciones y realidades dimanantes del mercado y todo aquel sector de ONG y organizaciones sociales sin ánimo de lucro.

Las políticas educativas, deben de ser formuladas con un cuidadoso empeño en su finalidad y prever al máximo que en sus efectos, no destruyan la igualdad de trato; potenciar lo público –lo oficial– va ya con finalidad discriminatoria, y destruye la igualdad de trato, frente a la libertad de enseñanza y la educación privada de carácter social, que según los tratados internacionales, no son contradictorias sino complementarias; así también lo interpreta el *Plan Decenal de educación* 1996-2005, al explicitar el artículo 67 de la *Constitución nacional* donde define el concepto del derecho a la educación.

En la formulación del *Plan de desarrollo* 2012-2015 de la Bogotá humana, la educación es presentada más como servicio, incluso prestado exclusivamente por el Estado⁴⁰⁷, que como un derecho de la persona. Su planteamiento es desde el modelo de la oferta política⁴⁰⁸, estrategia clásica de los partidos de oposición, tratando de desplazar los debates al terreno de los opositores, en éste caso contra la propuesta educativa de Colegios en convenio y concesión⁴⁰⁹; de ahí el

⁴⁰⁷ Incluso, no sólo en el *Plan de desarrollo* 2012-2015, sino también en el Decreto 2355 de MEN de junio 24 de 2009, en el Artículo 8, para plantear los requisitos específicos para la celebración de contratos con entidades sociales, lamentablemente retomada textualmente por el nuevo Decreto 1075 de 26 de Mayo de 2015 (artículo 2.3.1.3.1.1) “por el cual se expide el decreto único reglamentario del sector educativo, cuyo objetivo es recopilar, integrar y actualizar la normativa en un único texto”. La frase: “reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas. (...) cuando se demuestre la insuficiencia para prestar el servicio educativo en los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción”. Ahora: Insuficiencia ¿en qué?; es de ¿cobertura o calidad? ; ¿demanda u oferta? ; ¿doble jornada o jornada única? Para nosotros, la respuesta sólo puede ser dada dentro de la interpretación holística de los tratados internacionales y en respeto y garantía de los derechos de los niños y el principio del interés superior del niño.

⁴⁰⁸ El modelo de la oferta política según Roth (2012, p. 65), es un enfoque de la decisión en la agenda política, que no viene desde la base, es obra de organizaciones políticas y consiste en intentar ganar apoyo o electores. Se trata de crear la demanda social.

⁴⁰⁹ Propuesta que desde la demanda, y el derecho del padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos es bastante alta, por tanto se presentó como una amenaza para los intereses sindicales de FECODE-ADE. La propuesta tiene varios factores, que influyen en la calidad y que además dio respuesta a cobertura y cercanía del hogar, donde sin definir la admisión por la zonificación, la cercanía al hogar es elemento más bien de desmarginalización y no de discriminación. “Existen evaluaciones de impacto del modelo, una de ellas una tesis doctoral de la universidad de Meryland y otra publicada por la universidad de Harvard, las cuales muestran que los colegios de concesión, en comparación con otros colegios similares del sector público, tienen mejores indicadores de eficiencia, cobertura y calidad y una proporción mayor de estudiantes accediendo a educación superior” (Barrera, F. 2014, p. 2).

introducir el derecho a la educación y por ende los niños en un juego político, en término utilizado por Aguilar, (1992a, p. 15)⁴¹⁰.

La aplicación del enfoque diferencial en todas las políticas, que presenta el *Plan de desarrollo* 2012-2015, podemos concluir es un programa populista de igualitarismo, y con efectos negativos especialmente en el campo del derecho a la educación de los niños y además en general para la clase media⁴¹¹ trabajadora:

El plan fortalecerá lo público como principio del Estado social de derecho (...), aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas (...) buscará aliviar la carga del gasto de los sectores más pobres⁴¹² (...) fortalecerá lo público como principio del Estado social de derecho. (PDD, 2012-2015, art. 2)

Referente a educación presentado en el *Plan de desarrollo*, como manifestábamos anteriormente, al dejarlo dentro del juego político, potenciar lo público, es decir la oferta oficial, los padres de familia tienen que optar por el derecho de gratuidad o el derecho de elección del tipo de educación para sus hijos pero sufragando los gastos; muchos toman esta opción. En el juego político, también tiene como efecto perverso que quienes no pueden ejercer el derecho a elegir por su misma situación económica, son los más pobres, a quienes paradójicamente va dirigida la

⁴¹⁰ El derecho a la educación, no puede entrar en estos juegos políticos; cuando se presentó la declaración relativa contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza, se planteó el compromiso de los Estados en asegurar la igualdad de oportunidades y de trato, igualmente la existencia de una red de derechos, deberes y libertades, que en el campo de la educación exige una máxima de atención para no caer en prácticas discriminatorias ni por finalidad ni por efecto.

⁴¹¹ Según Guataquí Juan Carlos (2015, 20 de septiembre de 2013), es importante tener presente los efectos de movilidad social, sobre todo de la gente que estaba en niveles bajos y supuestamente pasó a los medios. Un 37.6% de la población colombiana está en un segmento que los expertos en el tema de estudio, llaman vulnerable, es decir, personas que ya están arriba de la pobreza, pero no han afianzado condiciones de vida suficientemente sólidas, lo que hace que haya riesgo de volver a su anterior condición.

⁴¹² El nivel de pobreza de los sectores, se determina por estratificación que realiza el DNP (Departamento Nacional de Planeación), organizando según el modelo de estratificación para Bogotá, DC, cada uno de los estratos entre 1 y 6, es resultado de múltiples combinaciones de la calificación de variables base del estudio; La estratificación urbana de la ciudad de Bogotá fue adoptada mediante decreto 289 del 8 de julio de 2003, con un porcentaje distribuido así: Estrato 1° 14.64%; estrato 2° 36.06%; estrato 3° 28.79%; estrato 4° 5.73%; estrato 5° 2.73%; y estrato 6° 1.98%. Las políticas van dirigidas a estrato 1 y 2, la clase media estaría entre los estratos 3, 4 e incluso 5, la clase alta son excepciones.

política de reducir la segregación, pero por efecto de la política produjo más segregación y discriminación. Según Gallardo, en el discurso político:

las palabras se utilizan de una manera ambigua, cuando no intencionalmente equívoca, para que cada receptor pueda acomodarlas a su interpretación preferida (...), eso de decir ‘libertad’, ‘derecho’, [potenciar lo público], son términos que se utilizan frecuentemente con intención absolutamente opaca y tergiversada, de manera que las que Ricoeur denominaba palabras–emblema pasan a designar conceptos–trampa (2014, p. 59).

Un factor de discriminación y exclusión no sólo en éste *Plan de desarrollo*, sino también de los dos anteriores, es la georeferenciación⁴¹³; así la describe el documento de caracterización de la SED 2013:

La Secretaría de Educación cuenta con un sistema de información geográfico que permite establecer estrategias de cobertura por parte de la entidad mediante la focalización de las políticas en las áreas (UPZ) consideradas deficitarias, entre las que se cuentan construcción de nuevos colegios, ampliación de los existentes, asignación de cupos. Por otra parte, la ubicación geográfica de los estudiantes matriculados y nuevos es fundamental en la realización de los procesos de inscripción, traslados, ya que la SED asigna el cupo, teniendo en cuenta entre otros factores la ubicación de la residencia, buscando la sede de la institución más cercana al hogar. (Caracterización SED 2013, p. 130)

Es este factor de georeferenciación que se convirtió en el criterio principal de la asignación y admisión de estudiantes tal como lo afirma “la SED asigna el cupo”, cerrando el paso al derecho del padre de familia a la libertad de elección. Por ley le corresponde a la institución educativa,

⁴¹³ En la implementación de políticas educativas de este grupo tres, la georeferenciación se constituye en factor clave y determinante, para la elaboración del documento legal como lo es *el Estudio de insuficiencia de establecimientos educativos del estado en Bogotá*, elaborado por la Sed a partir del año 2011.

donde el padre de familia realiza el derecho de elección de la educación según sus convicciones (decreto 1860, art. 23.d).

El *Plan de desarrollo* 2012-2015, en el eje dos y tres, presenta elementos relevantes acerca del tema educativo, los tres ejes del *Plan de desarrollo* se interrelacionan, nos es importante comprender su definición, porque tiene sus efectos directos e indirectos en la forma como se organizan las políticas en general de la ciudad. Entre los elementos relevantes en los otros dos ejes, encontramos el del artículo 9:

Construcción de saberes. Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender.

Reducir la brecha de calidad de la educación a partir de la ampliación de una oferta de educación pública incluyente y de calidad, que garantice el acceso y la permanencia en el sistema⁴¹⁴ de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y potencie sus capacidades para la apropiación de saberes. (PDD, 2012-2015, art. 9)

La brecha de calidad entre la educación que ofrece las instituciones del Estado y las instituciones privadas es grande, pero en el proceso de disminución o no de la brecha, intervienen numerosos factores, entre ellos, el factor histórico que ha realizado FECODE-ADE, en centralizar un proceso de reivindicaciones sindicales en la lucha de la educación (Wiesner, 1997), y que ha encontrado una coalición con estos últimos gobiernos en la ciudad de Bogotá para sus reivindicaciones laborales más que el mismo derecho de la educación de los niños.

⁴¹⁴ Se refiere más que al Sistema, a las instituciones oficiales, regidas directamente por el Estado según el enfoque planteado en el plan de desarrollo. El Sistema Educativo a nivel nacional su fundamento está descrito e interpretado en el *Plan decenal nacional* 1995-2005, a partir del artículo 67 de la *Constitución nacional*; es un sistema integrado por instituciones oficiales y privadas, que prestan un servicio público, regulado por el Estado; de las oficiales además de las regidas directamente por el Estado, están las de educación contratada o convenios y de concesión (SED, Caracterización 2009).

Un segundo factor que incide en la brecha de calidad de la educación es el papel que juega el derecho del padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos y el sentido de pertenencia con la institución educativa que comporta esta libertad (Viteritti, 2002). Esta administración como las dos anteriores, centralizaron las admisiones de los estudiantes de los estratos 1 y 2⁴¹⁵ en la misma Secretaría de educación, debilitando la libertad de elección, especialmente para los pobres.

Un tercer factor que incide en la brecha de la calidad de la educación, está también interrelacionado con la autonomía de las instituciones educativas, es el desarrollo de la institución mediante la participación activa de todos los miembros de la comunidad educativa, descrita en el Proyecto educativo institucional (Ley 115, art. 73)⁴¹⁶, que es evaluado y mejorado anualmente; en este campo hay diferencias grandes en la forma de concebir el proyecto educativo entre las instituciones privadas y oficiales.

En últimas, pretender reducir la brecha de calidad de la educación a partir de la ampliación de una oferta de educación oficial, es colocar la educación en un juego político contrario al sistema definido en la constitución en el artículo 67. David Jiménez (*El Mundo*, 2015, julio 12 de 2015, p.2) afirma que “la educación no es un juego político, es un asunto de estado (...), si las competencias educativas están transferida, los gobiernos regionales no desaprovecharán ocasión para llevar el, agua a su molino y usar el alumnado como rehén de intereses partidistas”⁴¹⁷. O según

⁴¹⁵ El proceso de admisiones por ley corresponde a las instituciones educativas (Ley 115: artículos 95; 73; 144), entre otros por el principio constitucional de participación, que otorga autonomía a las instituciones educativas y a la vez el derecho del elección del padre de familia. A los entes territoriales les corresponde sólo administrar y asesorar.

⁴¹⁶ El fin del Proyecto Educativo Institucional, está centrado en el interés superior del niño su formación integral.

⁴¹⁷ Según Roth (2012, p. 85), La planificación Nacional, trae obstáculos políticos, porque establecer un plan necesariamente implica tomar decisiones que favorecen algunos intereses en detrimento de otros. Expresar los objetivos y estrategias muy claras, puede restar y/o sumar apoyo (votos), por parte de los sectores sociales y económicos que se ven afectados por las opciones del plan. Aquí podemos nosotros afirmar que el plan no es seguir el plan nacional sino sumar votos de FECODE-ADE.

Fernández J.M. (2010, p.27) “un gobierno democrático que se sirviera de la educación para sus fines partidistas podría concederse muchas etiquetas, pero no la de demócrata”.

La *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza* advierte:

A fin de eliminar o prevenir cualquier discriminación en el sentido que se da a ésta palabra en la presente Convención, los estados partes se comprometen a:

- a) Derogar todas las disposiciones legislativas y administrativas y abandonar todas las prácticas administrativas que entrañen discriminaciones en el campo de la enseñanza.
- b) Adoptar las medidas necesarias, inclusive disposiciones legislativas, para que no se haga discriminación alguna en la admisión de alumnos en los centros de enseñanza” (CRLNDE, artículo 3, inciso a y b).

Colombia adoptó legalmente, dentro de una lectura holística de los derechos “la libertad de los padres de escoger el tipo de educación para sus hijos menores” (CN 68.4), y por ende escoger el tipo de la institución educativa, acorde a sus convicciones y creencias en línea de lo definido en la *Declaración universal* (art. 26), y la *Convención relativa contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza* (art. 5.b); de ahí la participación activa del padre de familia en el campo educativo, participación que inicia con el derecho de elección del tipo de educación y por ende la escuela.

Ampliar y/o potenciar únicamente la oferta de educación pública –oficial–, no sólo trae discriminación, en los niños y padres de familia, sino de otros actores de la educación como la que ofrecen entidades privadas de carácter social que atienden los estratos 1, 2 y 3. La discriminación por las políticas responde a coaliciones con grupos sindicales donde los valores y creencias de los

cuales son portadores, defienden y luchan en un régimen democrático, pero al ser parte administrativa las imponen⁴¹⁸.

En el *Plan de desarrollo 2012-2015*, también en el campo de la educación presenta el programa: El fortalecimiento de las instituciones educativas con empoderamiento ciudadano, docente y mejoramiento de la gestión sectorial:

Promover la dignificación laboral y el reconocimiento social de la profesión docente y la formación de excelencia para los maestros y maestras reconociendo su propio saber. Incrementar los incentivos para el reconocimiento de la labor docente; apoyar el bienestar y la salud ocupacional de los maestros y las maestras y valorar sus diferencias de género. (PDD, 2012-2015, art. 9.4)

La prevalencia de la formación del maestro es política desde el Ministerio de educación nacional y así está también contemplada en el *Plan nacional de educación 2006-2016*. Pero conforme lo ha establecido la *Corte Constitucional colombiana*, (sentencia C-251/1997), sobre las políticas como efectividad de los derechos que “no es admisible que se desconozcan unos derechos so pretexto de salvaguardar otros, porque los Derechos Humanos son pues una unidad compleja”; esto exige el máximo de cuidado en la formulación de políticas y más en el campo educativo. Promover únicamente la dignificación laboral y el reconocimiento social de la profesión docente oficial⁴¹⁹; es ya de por sí discriminatorio; organizar formación de docentes, con fondos públicos sólo para un gremio, perteneciente al sindicato oficial, financiando el plan de formación del

⁴¹⁸ Según Fullat (1993, p. 192), “la participación social tiene que limitarse al decir, a opinar, a discutir, pero no debe decidir, de lo contrario desaparece la democracia. El espacio de la decisión es el parlamento, formado por decisión de los electores”. Es decir, FECODE rompe el principio democrático, al formar parte de la administración.

⁴¹⁹ Según el documento *Ciencia, educación y desarrollo* (1997, p. 93), desde 1982, como consecuencia del debate educativo que generó la renovación curricular, empezó a desarrollarse en el país un movimiento pedagógico que partió de algunos grupos de base del magisterio; sin embargo, estos hitos históricos no han tenido continuidad. La concentración de las acciones gremiales en las reivindicaciones laborales y sociales del maestro, y las tensiones internas, han contribuido a la pérdida de buena parte de la dinámica y del perfil del movimiento pedagógico.

sindicato⁴²⁰, discriminando a todo otro docente entre ellos a los de las organizaciones sociales contratadas que prestan el mismo servicio de educación oficial, además de discriminatorio, puede caer en el vicio político de favoritismo y corrupción.

La centralización de programas de formación de docentes, en la misma secretaría de educación, se convirtió en cumplir el pliego de cargos del sindicato de FECODE-ADE: formación del reconocimiento de su saber; apoyar el bienestar y la salud ocupacional de los maestros y maestras; valorar sus diferencias de género; eliminar las concesiones y convenios con organizaciones sociales. Exigencias que hace el presidente de la asociación de educadores del distrito FECODE-ADE,⁴²¹ al candidato alcalde, como requisito para adherirse y aportar los votos del sindicato (Agudelo, 2014), factor de coalición en las políticas de este tercer grupo de análisis de nuestra tesis.

Ahora, el *Plan de desarrollo* 2012-2015, sobre los derechos en general de los niños, en el artículo 22. Sección 1: Garantía del desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes, manifiesta:

En concordancia con el Código de la Infancia y Adolescencia, las orientaciones nacionales y distritales y la política pública de infancia y adolescencia de Bogotá DC Decreto 520 de 2011, la administración distrital adelantará acciones coordinadas, intersectoriales e interinstitucionales, en corresponsabilidad con la sociedad civil y las familias, fundamentadas en los principios de la protección integral, la prevalencia de

⁴²⁰ Ángel Pérez (2015), afirma que la Secretaría de educación, financió, todo el plan sectorial de educación de la ADE. 2012-2015 (www.ELTiempo.com, 3 de agosto de 2015).

⁴²¹ Esta misiva la presentaremos y analizaremos en el aparte siguiente de la implementación de los planes de desarrollo, para tratar de limitarnos al máximo a la formulación de las políticas, pero en este campo, y así lo presentan varios analistas de políticas, existe la dificultad de plantear límites en el análisis de las tres etapas que engloba el ciclo de políticas públicas; la formulación a veces no deja de ser más discurso, que entra en contradicción entre el objetivo planteado de la política y su puesta en práctica o implementación.

derechos y el interés superior, para la garantía de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes y su restablecimiento frente a las situaciones de vulneración.

En la Bogotá humana todas las niñas, los niños y adolescentes, entre los seis y los dieciocho años, desarrollarán sus potencialidades, capacidades y oportunidades en ejercicio de sus derechos: a la salud, al crecimiento y la alimentación saludables; a la educación con calidad, pertinencia y sin ningún tipo de discriminación; a la familia y los ambientes protectores, seguros y humanos que protejan la vida y prevengan las violencias y los consumos; a vivir la identidad de género y la sexualidad; a desarrollarse de acuerdo con el momento del ciclo vital y a que sean respetadas sus identidades; a acceder al patrimonio cultural, el arte, el juego, la recreación y el deporte; a incidir en las decisiones de la ciudad y a expresar plenamente sus ciudadanías.

Igualmente se reconoce que en la ciudad persisten situaciones de vulneración de derechos que afectan a la infancia y la adolescencia, por lo que se coordinarán e implementarán acciones para la atención integral y el restablecimiento de derechos. (PDD, 2012-2015, art. 22)

Si bien hay una formulación holística de los Derechos del niño; esta corresponde a políticas de los organismos nacionales y distritales, además, generalmente son implementadas en las instituciones que trabajan con los niños, niñas y jóvenes en gran vulnerabilidad y riesgo como son el Bienestar familiar e IDIPRON. Son instituciones de gran envergadura que vienen desde administraciones anteriores y da respuesta verdaderamente admirable en defensa de los Derechos del niño en situación de riesgo. Pero el niño normal, individual, de los tratados internacionales, sin hacer discriminación, los programas no lo cobija⁴²², además las entidades se ven obligadas a adoptar el enfoque del nuevo *Plan de desarrollo* y dependerá de la coalición que políticamente

⁴²² A nivel nacional y distrital la mayoría de los programas están centrados en los niños menores de 5 años; está la observación del comité del niño de la ONU, a Colombia 2015, dónde insiste que el interés superior del niño es de obligatorio cumplimiento no sólo para los menores de 5 años, sino que se deben de establecer programas que hagan efectivo ese derecho a los niños y adolescentes de 6 a 18 años (párr. 9).

represente⁴²³. Por eso como afirmaba Eglantyne Jebb “el medio indiscutible de salvaguardar los intereses de los niños en los tiempos de desastre, es el establecer un sistema perfeccionado de protección de los niños en tiempos normales” y sobre todo, “mantener siempre una absoluta neutralidad ante los intereses políticos” (Cots, 1979, p. 88).

Otro factor en relación a los Derechos del niño, presente en los *Planes de desarrollo* anteriores, es encontrar en la formulación de políticas y en general dentro de los grupos poblacionales discriminados y segregados los niños como un grupo más de las minorías⁴²⁴:

Se busca promover el empoderamiento social y político de los niños, niñas. Adolescentes, jóvenes, adultos, personas mayores, las familias, mujeres, grupos étnicos afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y rrom [gitanos], las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales, LGTBTI y con discapacidad y en general de los grupos poblacionales discriminados. (PDD, 2012-2015, art. 5, párr. 2, inc. b)

Programa Bogotá, un territorio que defiende, protege y promueve los derechos humanos. Este programa busca promover la defensa, protección y difusión de los derechos humanos con enfoques diferenciales de orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnica y cultural, condición de discapacidad, víctimas del conflicto armado y ciclo vital: niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y personas mayores, mediante el fortalecimiento de capacidades institucionales y de sociedad civil

El incremento de la participación representativa⁴²⁵ y vinculante en las entidades encargadas del tema. (PDD, 2012-2015, art. 15, párr. 1 y 2)

⁴²³ En las dos entidades se realizaron cambios trascendentales para dar cabida a el enfoque ideológico planteado en el plan de desarrollo, que llevó, al igual que en la Secretaría de educación por efecto a vulneración y discriminación de los Derechos del niño.

⁴²⁴ Arendt (2016), hablando de la crisis en la educación, manifiesta: “Es absurdo de tratar a los niños como si fueran una minoría oprimida que necesita ser liberada” (p. 292).

⁴²⁵ La Constitución colombiana, no sólo plantea participación representativa, sino también una participación activa en las decisiones que los afecten (CN 2, inc. 1); derechos de los niños “la libre expresión de su opinión” (CN 44), ésta ha de ser tenida en cuenta.

Al colocar en el *Plan de desarrollo* 2012-2015, los niños, niñas y adolescentes, como un grupo más de minorías, se está en cierto modo negando el principio, derecho, norma del interés superior del niño; cuando la Ley 1098, plantea: protección integral; el interés superior del niño; prevalencia de los derechos (arts. 7, 8, 9), está haciendo una lectura interpretativa de los tratados internacionales donde, el niño no es un grupo más de minorías; corresponde a una realidad vivida por todo hombre y todos los hombre y mujeres, pero se centra en una etapa específica del derecho a la vida, derecho al crecimiento⁴²⁶, derecho al desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal en condiciones de libertad y dignidad (*Declaración Ginebra* 1959, principio 2).

El principio de interés superior del niño, es el principio rector (*Convención* 1989), la consideración primordial de toda política (Comité del Niño, *Observación general 14*: 2013) que exige corresponsabilidad: individuo, familia, sociedad y Estado, que difícilmente se puede dar en declaraciones de reivindicación de derechos de las minorías. “El objetivo del concepto de interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención [y demás tratados internacionales] y el desarrollo holístico del niño” (Observación 14, párr. 4).

11.1.4. A modo de síntesis: Paradigmas que reflejan cada una de los grupos en la formulación del plan de desarrollo. Una política pública puede ser considerada como un paradigma, basado en un núcleo duro, unos valores que la sustentan, una teoría⁴²⁷, un discurso

⁴²⁶ El derecho al crecimiento, situación en que se encuentra el niño, en “desarrollo”, se ha de tener en cuenta dos perspectivas: la de su crecimiento y lentitud, a través de sucesivas etapas de maduración, de este crecimiento. El otro aspecto de considerar, es que hay momentos que no se repiten, oportunidades irreversibles, que hacen dedicada, cuidadosa, nuestra intervención que exige singularidad, prevención y garantía al máximo. (Cf. Cots, 1979, pp. 15-25).

⁴²⁷ Fundamentalmente como lo planteamos en los capítulos introductorios, en la transición de una nueva era nos encontramos en la necesidad de superar la etiqueta de mentalidad posmoderna, en una era de incertidumbre y complejidad, donde la dignidad de la persona y los derechos inherentes a ella se sustentan como el nuevo paradigma.

(Roth, 2012, p. 172), ahora, en los planes de desarrollo donde se ve mejor reflejado el paradigma que lo sustenta es en la formulación, en sus dos etapas fundamentales: formulación de decisiones y la legitimación procesal de una decisión, en nuestro caso colombiano, los planes de desarrollo son aprobados y legitimados por el Concejo de la ciudad de Bogotá. Pero en nuestro paradigma de los Derechos Humanos inherentes a la dignidad de la persona, la legitimidad formal o legal no es suficiente, la verdadera legitimidad es la efectividad de los derechos, en este caso de los derechos de los niños, el derecho a la educación.

Los planes de desarrollo que hemos presentado, existen diversas coaliciones, con diversos valores y creencias que se pueden agrupar en tres aprendizajes políticos, diferenciados no sólo por el aspecto histórico, en la medida que se va concretando en leyes y decretos, y planes de desarrollo a nivel nacional, después de la promulgación de la Nueva constitución de 1991; sino la forma como cada uno de los grupos se relacionan con ella, la *Constitución* y las normas reglamentarias. Los dos primeros grupos que hemos denominado de adaptación y de proyección, más fácilmente asumieron la categorías y principios fundantes del nuevo Estado colombiano descrito en la *Constitución* de 1991; como es el respeto de la Dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del interés general (artículo 1). De ahí las categorías que emplean los dos primeros grupos: descentralización, cultura y consciencia ciudadana, participación, desmarginalización. En cambio el tercer grupo, que hemos denominado, entre sindicalismo y populismo, a diferencia de los dos anteriores, donde se puede decir que la formulación de la política nacional ya se ha completado en leyes y decretos, que facilitarían la interpretación axiológica constitucional, se mantiene en un paradigma de oposición frente a los principios y normas, incluso de oposición al mismo sistema nacional, de ahí el uso de términos

como lo público, aún también de derechos humanos, pero en lectura desde la propia ideología que representan.

Ahora, el sistema colombiano de la nueva Constitución, le apostó por la dignidad de la persona, razón de ser del Estado, por encima de las ideologías (partidismos), éstas sólo deben de permanecer si están al servicio y protegen la persona humana en su complejidad y su dignidad de ser humano; no hay cabida a extremos, por eso la Corte Constitucional colombiana en la sentencia afirma:

No es admisible que se desconozcan unos derechos so pretexto de salvaguardar otros, para proteger verdaderamente la dignidad humana es necesario que la persona no sólo tenga órbitas de acción como lo quería la filosofía liberal, sino que además es menester que el individuo tenga posibilidades de participación en los destinos colectivos, de la sociedad de la cual hace parte, conforme a las aspiraciones de la filosofía democrática, y también que se les asegure unas mínimas condiciones materiales de existencia, según los postulados de las filosofías políticas de orientación social. Los derechos humanos son pues una unidad compleja. (Sentencia 251/1997)

Como se indicó al agrupar los planes de desarrollo, el primer grupo viene de corriente política liberal-social, que con mayor facilidad por su aprendizaje histórico, asume la nueva perspectiva constitucional, liberal-social-democrática; el segundo grupo surge de movimientos de la sociedad civil que hace de la sociedad su mejor coalición y así de manera más fácil se libera o se aleja de prejuicios ideológicos (partidismos), y con mayor efectividad responde al objetivo constitucional, es decir, la persona; mientras que el tercer grupo de movimientos socialistas, marxistas, comunistas y exguerrilleros, en general son agrupaciones de oposición al sistema y a los grupos que han regido los destino del país; ahora, este tercer grupo de oposición mediante coaliciones, encuentran posibilidad de asumir el poder, y de hecho lo ha asumido comenzando en algunas de las entidades territoriales, entre ellas Bogotá y con posibilidades a asumir incluso la Presidencia de la República,

este último en el caso específico de Petro Urrego, ex-militante del M 19; este tercer grupo es el que más contradicciones presenta con los principios Constitucionales⁴²⁸ y son planteadas dichas contradicciones ya desde la formulación de sus políticas expuestas en los planes de desarrollo. Podemos traer la afirmación Rudolf Hommes (2015) sobre Petro y su política, donde dice que:

Utiliza la justicia y las leyes para salir elegido y defenderse, pero no respeta las normas, ni la misma Constitución, sigue ensayando prácticas que se podrían convertir en técnicas de golpe de estado como los llamó Curzio Malaparte en un libro de 1931. (www.ElTiempo.com, 20 de septiembre de 2015)

Posición, que en la formulación del *Plan de desarrollo 2012-2015*, está plasmada en el artículo 1º, que recoge el para qué del plan: "... sentar las bases de un cambio de enfoque de la acción pública"; pero el cambio de enfoque del sistema, ya el pueblo colombiano, lo determinó en la *Constitución* de 1991, confirmado por la Corte Constitucional conforme lo planteamos anteriormente. La posición ante el Sistema de este tercer grupo pero de un modo especial de Gustavo Petro y su política, la podemos también sintetizar como lo manifiesta Guillermo Perry:

Petro se autodenominó hijo de la Constitución de 1991; pero fue un hijo de ocasión: sólo cuando le convino. Cuando no le convino, desafiando la ley, abusando de sus instrumentos y deslegitimándolos. (www.ElTiempo.com, 23 de marzo de 2014)

O como lo describió el Senador Carlos Avellaneda, en una entrevista de Carlos Hernández vísperas de dejar Petro el cargo como alcalde:

Su estilo de gobierno confrontativo e impositivo, que en muchos momentos lo llevó a improvisar, le hizo perder soporte político y social. "Petro tiene una personalidad difícil", admite Avellaneda. "No gusta mucho de la organización. Se define como un anarquista

⁴²⁸ Paradójicamente participó también como Constituyente en 1991 por parte del grupo exguerrillero M 19 y ejerció un trabajo calificado como excelente Senador de la república por varios períodos.

en el sentido filosófico del término y eso dificulta el trabajo en equipo.”
(www.ElEspectador.com, 28 de noviembre de 2015)

Los planes de desarrollo, su formulación, su paso por el Concejo de Bogotá, es la legitimación legal; pero la verdadera legitimación del siglo XXI de la nueva era, a la cual no se puede sustraer es la efectividad de los Derechos Humanos. Más tratándose de los niños, porque “en efecto todas las medidas adoptadas por un Estado afectan de una manera u otra a los niños” (CDESC, Observación 14, párr. 20), de ahí la importancia de realizar análisis de políticas de estos instrumentos.

CAPÍTULO 12: FASE DE IMPLEMENTACIÓN

CAPÍTULO 12

Fase de implementación

12.1. Fase de implementación de las políticas públicas educativas de los planes de desarrollo: de los discursos a los hechos.

En el marco doctrinal, hemos definido como implementación “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Mény y Thoening, 1992, p. 159).

Una vez presentados los planes de desarrollo en los tres grupos de políticas en que las hemos reunido, es necesario recordar la afirmación de Roth:

Para muchos, la implementación de las decisiones públicas es un problema puramente administrativo, entendido como un problema técnico, de “simple” ejecución. Por el contrario, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, esta etapa es fundamental porque es ahí que la política, hasta este entonces hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad “palpable”. Si para los juristas o abogados, y para muchos políticos, el problema está resuelto con la expedición de la norma, para los politólogos el problema político se desplaza a otro espacio. (2012, p. 107)

Sustenta la afirmación, manifestando que la aplicación de los reglamentos por diferentes entidades y en distintos lugares implica que la implementación no es una, sino plural; existe un juego con la regla. Afirma Roth parafraseando a Clausewitz: “La implementación de la política es la continuación de la lucha política con otros medios y en escenarios diferentes” (2012, p. 107); Además, también está la complejidad como lo plantea Pressman y Wilddavsky (1988, p. 285ss), en que los especialistas no han logrado ponerse de acuerdo en elementos fundamentales como la definición de la implementación y sobre todo en la ubicación de dónde empieza y dónde termina

ésta; como tampoco han logrado determinar cuáles son los principales elementos que inciden en el proceso; pero como lo planeamos en el capítulo referente al marco doctrinal de este estudio, en un enfoque de orientación de políticas desde principios, independientemente del modelo de implementación adoptado por las instancias administrativas nacional, departamental, regional o municipal en los planes de desarrollo; es la voluntad política y la ética del gobernante de respetar, garantizar, promover y aplicar la axiología constitucional fundada en la dignidad humana; dentro del principio de progresividad para cada persona, grupo y/o colectivo, que conforman la sociedad colombiana. Sociedad que elige sus gobernantes con un programa de gobierno y no en cegueras paradigmáticas, ideológicas, partidistas.

Como factores del análisis presentamos el cuadro de caracterización del tipo de política; de los representantes y/o coaliciones; aprendizaje político fuerte que proyectan y principios y modelos de inscripción de agenda e implementación de política educativa que proyecta cada grupo de políticas públicas de nuestro análisis; este modelo de inscripción en la agenda, se constituye en el enfoque distintivo de la implementación:

Tabla 35 Implementación de políticas en Colombia 1991- 2015

Grupo de política	Representación y/o coaliciones.	Aprendizaje político fuerte que proyectan:	Principios que implementan ⁴²⁹ :	Modelo de inscripción de agenda política.
Primer grupo (1991-1995): Política de adaptación.	Partido liberal colombiano.	Constitución de 1886. Constitución de 1991.	Principio de descentralización Principio de progresividad de los derechos.	Modelo de la movilización o respuesta de alta demanda.

⁴²⁹ Para la caracterización del principio o valor que implementan en el plan de desarrollo, se tiene en cuenta el artículo primero de la Constitución colombiana que presenta que Colombia es un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista; afirma que es una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, además que sus valores fundantes o principios fundamentales son la dignidad de la persona, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general.

Segundo grupo (1995-2004): Política de proyección.	Movimiento ciudadanos en formación. Alianza social independiente. Movimiento por la Bogotá que soñamos.	Constitución de 1991 y Ley general de Educación. Plan decenal de educación 1996-2005: Educación compromiso de todos.	Principio de participación: Individuo, familia, sociedad, Estado Principio de solidaridad y subsidiaridad. Respeto de la persona, de la ley y de lo público.	Modelo de la movilización y respuesta de alta demanda.
Tercer grupo (2004-2015): Política entre sindicalismo y populismo	Polo democrático Independiente. Partido Anapo. Partido alianza democrática M 19. Movimiento del magisterio colombiano. Partido progresista.	Aprendizaje político de los movimientos de izquierda	Principio de lo social ⁴³⁰ Rescatar lo público ⁴³¹ .	Modelo de la oferta política y Modelo de la acción corporativista silenciosa.

Fuente: Elaboración propia.

Los nombre con que hemos caracterizado cada grupo de políticas, ya nos están indicando un enfoque de la implementación de cada uno de los grupos, enfoque que está fundamentado en el aprendizaje político de cada uno de los grupos que ellos representan; según Aguilar (1992a, p. 2), en la implementación de políticas públicas, por la multiplicidad de autores participantes, el sinfín

⁴³⁰ Al colocar el principio de lo social, junto con rescatar y/o potenciar lo público, está abandonando lo social como privado. Según Fullat (1993, p. 92), “lo social es lo privado más lo público”; igualmente De Lucas (2005, p. 177), “El estado social no puede abandonar la exigencia de solidaridad como una virtud social, sino que debe considerarla, al contrario, como un principio exigible, como parte del contenido de la justicia, al igual que lo son la igualdad y la libertad”; De Lucas (2005, p. 149) plantea el proceso de derechos sociales a deberes de solidaridad y de éstos a ciudadanía activa, modelo seguido en las políticas públicas del Doctor Antánas Móckus.

⁴³¹ Según Varela en el libro *Desafíos del interés público. Identidades y diferencias entre lo público y lo privado*, precisa “...existe una serie de lugares comunes sobre la identidad entre los dos términos público-privado que son recurrentes en la literatura administrativa y tienen consecuencias prácticas”; igualmente afirma: “En realidad existe una serie de grandes desafíos, retos que dificultan la concreción efectiva de lo público, y que en la actualidad constituyen elementos recurrentes de la discusión, tanto en el amplio sentido de la opinión ciudadana como en el terreno de los especialistas (...) estos términos no son unívocos en sí mismos. Al contrario, tomados del llamado lenguaje ordinario poseen ambos una elevada polisemia” (2008, pp. 21-23).

de problemas, su heterogeneidad, complejidad, escala, conflictualidad, variabilidad, plantea cada vez más cuestiones no sólo de definición de los problemas sino de su tratabilidad (manejabilidad de los problemas a los que se dirige una política pública). La política en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva. De ahí que las reformas sociales que emprende un gobierno impotente, son capturadas y explotadas por poderosos grupos particularistas de interés, al margen de la ley y al abrigo de transacciones ocultas o modelos de la acción corporativista silenciosa.

12.1.1. Modelo de toma de decisión desde el modelo de la movilización y demanda, 1991-2004. La aplicación del modelo de agenda en el primer y segundo grupo de nuestro estudio (1991-2004) es de movilización o de demanda de los grupos sociales; según lo describe Roth, retomando de la construcción de modelos que presenta Garraud Philippe (1990), “corresponde a la visión clásica de la teoría democrática que consiste en el trabajo de actores sociales en pro de una causa o a favor de la promoción o defensa de unos intereses que buscan movilizar los ciudadanos” (Roth, 2012, p. 65). Aquí juega un papel importante el eje central con que fueron formulados e implementados los *Planes de desarrollo*: descentralización, desmarginalización, cultura-conciencia ciudadana y respeto por la persona, la ley y lo público; intereses que fueron capturados y puestos en la formulación en los *Planes de desarrollo* de los alcaldes correspondientes a los períodos de 1991-2004. De ahí el impacto de dichas políticas, como plantea Aguilar, “son políticas que desde un comienzo gozan de consenso serio y posible, disponibilidad de recursos, criterios legislativos precisos y compatibles, y la oposición es casi inexistente o grupos que no afectan o

están controlados⁴³², son los factores decisivos para el buen desarrollo y cumplimiento de la política” (Aguilar, 1992a, pp. 11-12).

En la implementación de las políticas educativas en especial de estos dos primeros grupos de nuestro estudio, su formulación hace referencia a documentos y estudios que orientaron de una u otra forma la implementación de las políticas de los diversos *Planes de desarrollo*, no sólo de Bogotá, sino también del Ministerio de Educación Nacional, que dentro de la dinámica de cascada o escala, como lo describimos en la tercera parte de este estudio o marco teórico es asumida y contextualizada en los entes territoriales. El primero de ellos es el Documento de la Misión de ciencia, educación y desarrollo (1998)⁴³³, *Colombia al filo de la Oportunidad*, donde el presidente César Gaviria Trujillo⁴³⁴, quién le correspondió llevar adelante el proceso de la Constituyente, le pidió a personas colombianas con altas calidades humanas, profesionales y científicas que por iniciativa de Rodolfo Llinás⁴³⁵, elaboraran un texto, que recogiendo la situación nacional e internacional del momento, plantearan recomendaciones de ciencia, educación y desarrollo para Colombia en el siglo XXI; convirtiéndose en un primer Documento de referencia para políticas educativas en Colombia.

⁴³² Bardach establece “una clara distinción entre el problema de la implementación, definido como un problema de control y dirección de una multitud de actividades, y el proceso de implementación, existe una pluralidad de intereses, perspectiva incómoda para el que busca ser fielmente obediente a los objetivos ordenados por la ley. El proceso de implementación es algo frustrante, tedioso, que además regala un buen número de enemigos políticos” (1977, p. 37), En nuestro análisis, estas agrupaciones políticas se constituyeron en Coalición política en el grupo tres.

⁴³³ Aunque el primer texto se editó para el público en 1997, en la colección mesa redonda de la editorial Magisterio, el texto, estaba incorporado a CEP-Banco de la República-Biblioteca. Luis Ángel Arango, entregado por los autores a la presidencia de la república, cuyo prólogo se elaboró con fecha de 21 de julio de 1994.

⁴³⁴ La primera recomendación del documento, manifiesta que para lograr el objetivo de la democratización y la descentralización de la calidad de la educación, era necesario cambiar las políticas educativas estatales, para eso es necesario “Eleva al nivel presidencial la orientación y definición de las políticas estatales sobre la educación. (...). El presidente es quien puede generar y promover una movilización nacional de la opinión en torno a la educación, integrar en este esfuerzo educativo a todos los sectores del estado y de la sociedad civil, y asumir la orientación del nuevo plan decenal de educación establecido por la ley” (Misión de ciencia, educación y desarrollo, 1998, p. 123).

⁴³⁵ Científico colombiano, de reconocida trayectoria mundial por sus aportes al campo de la neurociencia.

El *Documento de la Misión*, se planteó como una carta de navegación de esta nueva Colombia. Fue necesario replantear el aparato político y el económico. Ahora en relación a la educación el documento manifiesta:

Ahora es imperativo fundamental hacer una transformación de carácter educativo. Es necesario construir un nuevo orden de profesionales dedicados única y exclusivamente a desafiar la imaginación y la creatividad para trazar las coordenadas de la utopía colombiana a través de la ciencia y el conocimiento. (1998, p. 12)

Otros documentos referenciales para la implementación, base del modelo de demanda, son los *Planes Nacionales de Educación*. La implementación de políticas educativas formuladas en los *Planes de desarrollo* (1991-2004) en especial del grupo dos, como lo presentamos anteriormente, dieron respuesta a este imperativo fundamental de transformación, donde la autonomía de las instituciones, el proyecto educativo institucional, el gobierno escolar con participación de la comunidad y la constitución de juntas de educación, desde las municipales y departamentales hasta la nacional, llevaron a una mejor relación entre la educación y la sociedad civil y permitieron una dinámica de renovación educativa.

El *Documento de la Misión* (1998, pp. 88-91), advertía de la necesidad de superar defectos en las políticas públicas, tales como, políticas focalizadas que descuidaba la visión global del sistema, confundiendo los síntomas con las causas, de ahí la necesidad de la ley general de educación, que abordó la problemática en forma interdisciplinaria y holística; el defecto de políticas centralizadas, que desconocen la diversidad regional y cultural del país y la complejidad del mundo escolar, lleva al fortalecimiento de la gestión local y sobre todo la autonomía institucional; el defecto de políticas y gestiones discontinuas, la ley general de educación ordenó los planes decenales de educación, de ahí el conservar una continuidad de principios y de dirección general del movimiento educativo.

La implementación de las políticas de educación de los planes de Desarrollo de los dos primeros grupos, no sólo estuvo alineados con las metas propuestas de este mapa de navegación, sino aportaron al cause con propuestas exitosas como los colegios en concesión y la cultura y consciencia ciudadana, que hicieron efectivo el derecho a la educación y no sólo el cumplimiento de metas estadísticas y de indicadores⁴³⁶.

Un tercer documento, que se constituye referente en la implementación de las políticas educativas es el de la Fundación Compartir (2014)⁴³⁷: *Tras la excelencia docente. Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Elaborado por un amplio número de investigadores colombianos pertenecientes algunos a las universidades de los Andes, Mayor de nuestra Señora del Rosario, Centro de Investigación Económicas y Sociales Dorsife de la Universidad de California, entre otras. El documento elaborado con una mirada a superar la inequidad, convencidos sus autores de que la educación de buena calidad para todos es el camino más eficiente para lograrlo, y teniendo en cuenta que el componente docente es fundamental para lograrlo. La propuesta de política diseñada se sustenta en tres pilares: 1) La revisión de prácticas del manejo docente en los sistemas educativos de mejor desempeño estudiantil en pruebas internacionales, y la construcción de un marco de referencia para Colombia a partir de estos casos. 2) la evidencia empírica a nivel internacional sobre el impacto de innovaciones y proyectos a pequeña escala para mejorar el desempeño docente y de estudiantes y 3) un diagnóstico integral de la situación actual de los docentes colombianos.

⁴³⁶ Los documentos que expide la Secretaría de educación, se limitan a las estadísticas e indicadores generales tales como proyección de población; demanda del sector educativo oficial (la reduce sólo a los niños menores a 15 años); oferta del sector educativo oficial; matrículas del sector educativo oficial; matrículas del sector educativo no oficial; tasa cobertura bruta: preescolar, básica primaria; secundaria y media; indicadores de eficiencia interna; donde su análisis se reduce a manifestar si aumentó o disminuyó en porcentaje. No existe un análisis más crítico que supere el de estadísticas.

⁴³⁷ Aunque el documento *Compartir*, es posterior al período que estamos analizando, sin embargo lo presentamos porque los principio para una política educativa, de hecho ya se vienen presentando desde éstas administraciones.

El documento a lo largo de su ejecución tuvo conversaciones con expertos nacionales en educación, quienes aportaron valiosos comentarios y sugerencias para conceptualizar y puntualizar la propuesta de reforma. Entre ellos estuvo José Luis Villaveces, secretario de Educación de Bogotá, perteneciente al primer grupo de nuestro estudio; igualmente Cecilia María Vélez secretaria de educación, de nuestro segundo grupo de estudio, quién después pasó al Ministerio de educación nacional; y Francisco Cajiao, quien estuvo de Secretario de educación por un tiempo muy reducido, perteneciente al grupo tres de nuestro estudio.

La política educativa de formación del docente, reflejada en este documento es una política nacional y se ve proyectada en todos los *Planes de desarrollo*, pero con una gran diferencia de enfoque entre los grupos de nuestro estudio; los grupos de los planes de desarrollo de 1991-2004, con un enfoque de totalidad de un único sistema nacional⁴³⁸, buscaron diversas alternativas, favoreciendo la formación del docente colombiano, independientemente de la institución oficial o privada; mientras los planes de desarrollo de 2004-2012, con el enfoque de potenciar lo público, crearon discriminaciones motivados por intereses sindicales⁴³⁹.

Además como referente a la implementación de políticas en el campo de la educación, se cuenta con los Planes nacionales de educación: Plan decenal de educación 1995-2005, titulado: *Educación compromiso de todos* y Plan decenal de educación 2006-2015, titulado: *Pacto social por la*

⁴³⁸ Dentro de la lectura conceptual del artículo 67 de la Constitución nacional que hemos hecho referencia ya en diversas oportunidades y que es presentada en el *Plan decenal de educación 1995-2005*.

⁴³⁹ Hay un problema que ni el distrito ni a nivel nacional se ha afrontado que produce un efecto negativo en todo el sistema educativo que se compararía con cierto ‘desplazamiento de docentes’ es el creado por los concursos de maestros para el ingreso laboral a la educación oficial, con grandes desventajas para las instituciones privadas que lleva después de cada concurso a un desmantelamiento de su planta de personal, factores como jornada única frente a doble jornada de la oficial, hace de esta –la doble jornada– muy atractiva, igualmente el factor salarial y permanencia en el sistema; ya el Documento de la Misión planteaba: "la “rigidez con que se mantiene el estatuto docente a la larga perjudica el prestigio social de los maestros, por la excesiva protección que presta a quienes desmeritan esa profesión” (1998, p. 92).

educación. La implementación de las políticas de los planes de desarrollo en la ciudad de Bogotá (1991-2004), son en gran parte experiencias enunciadas en estos planes nacionales. Uno de los grandes aportes es la claridad conceptual de educación, según el artículo 67 de la Constitución nacional, como a lo largo de este estudio hemos hecho referencia.

Un gran logro en la implementación de políticas públicas, tanto a nivel nacional como distrital (al menos hasta 2004, en Bogotá) ha sido el no ser la educación asunto de partidos políticos, ni de ideologías, sino tratado como un derecho de la persona, un asunto de Estado en cuanto corresponde a regulación, pero una regulación en lo esencial y mínimo⁴⁴⁰.

Retomando los títulos de los planes decenales, *Educación un compromiso de todos* y *Un pacto social por la educación*, y también el título de la proclama que nos presenta Gabriel García Márquez en el *Documento de la Misión de ciencia educación y desarrollo* (1998, p. 14), Por un país al alcance de los niños; título que es retomado en los planes de desarrollo de Mockus (2001-2004), en el programa, ‘Para que los niños puedan vivir su niñez’, y, en del *Plan de desarrollo* de Enrique Peñalosa (1998-2001), en el programa ‘Construyendo ambientes que estimulen el desarrollo físico, intelectual y emocional de niños y jóvenes’, podemos afirmar que los diversos documentos como el de *La Misión*, *Planes decenales* y documento *Compartir*, reflejan la política educativa implementada de un modo especial en Bogotá correspondiente a estos años 1991-2004; principios de potencialización, autonomía institucional, alumno centro del proceso pedagógico, derecho del padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos menores, formación docente son presentes en los diversos planes de desarrollo en este período 1991-2004.

⁴⁴⁰ Para Fernández J.M. (2010, pp. 66-69), el tema de la regulación es una controversia todavía no muy extendida, pero que está llamada a serlo, no sólo para garantizar los valores de supervivencia democrática, de solidaridad, de pluralismo, sino por la financiación pública y la inexistencia de cualquier discriminación.

Ahora con relación a los indicadores, muestran que ofrecieron cobertura-calidad, construyeron colegios y ambientes, los dieron a administrar a entidades que saben de educación con proyectos educativos exitosos, elevaron la tasa de cobertura y calidad, llegando a un 98% en cobertura y ubicando un buen grupo de los colegios de Bogotá entre los mejores en las pruebas del estado⁴⁴¹.

Tabla 36 Indicadores matrícula años 1986 - 2004.

Año	Matrícula oficial	Matrícula privada	Total
1986	153.221	256.730	405.951
1998	628.238	737.803	1.365.041
2000	719.228	720.054	1.439.352
2003	860.867	683.351	1.544.218
2004	902.513	665.866	1.568.379

Fuente: Datos de la SED para los años 1986, cuadernos de la ciudad, serie equidad y bienestar N° 8 de la Secretaría distrital de hacienda para los años 1998, 2000 y 2003; caracterización sector educativo SED, 2009, presenta de 2004 en adelante.

La calidad se mide también por la eficiencia interna, es decir los indicadores de aprobación; reprobación y deserción, los comparativos de las pruebas del estado, sólo aparecen oficialmente en la caracterización de la SED del año 2010 y hace relación del período 2008-2010:

Año	Aprobación	Reprobación	Deserción	Retención
2004	92.3%	4.5%	3.2%	96.8%
2008	92.0%	4.5%	3.6%	96.4%

Tabla 37 Indicadores eficacia interna; años 2004 - 2008

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SED para el año 2009.

La tabla 37, nos muestra el punto de llegada en estos indicadores de los grupos de los *Planes de desarrollo* de 1991 a 2004.

⁴⁴¹ En el año 2008, el ICFES expidió la resolución 489 de 2008 en la que se establece la metodología para la referenciación de colegios. Esta metodología, difiere a la utilizada durante los años 2000 a 2007, razón por la cual el único referente para la comparación de estos resultados, es el resultado de 2008. La referenciación de colegios es la única información oficial y presumiblemente técnica, del país, en cuanto al desempeño de los estudiantes de cada colegio (Caracterización sector educativo SED año 2012, p. 100).

El *Documento Compartir* (2014, p. 3), considera que para que una política pública responda a las verdaderas demandas de la sociedad (individuo y la familia) y tenga un impacto positivo en la vida de los ciudadanos, es indispensable que esté sostenida en la investigación, en la evidencia académica y empírica, dejando de lado la intuición, la improvisación y los intereses y cegueras paradigmáticas de determinados grupos.

En la ciudad de Bogotá, se avanzó, en el período 1991-2004, se mejoró en el acceso a la educación y permanencia, como derecho fundamental y se dieron grandes avances en calidad, centrando al niño como centro del proceso pedagógico y sujeto del derecho, pero como afirma el *Documento Compartir*: “Sin embargo se está todavía lejos de garantizar una educación de excelente calidad para todos los niños y adolescentes, independiente del lugar o el estrato socio-económico” (2014, p. 265). Ahora es una apreciación en relación a Colombia, pero aplicable dentro de sus dimensiones a Bogotá.

12.1.2. Modelo de toma de decisión desde los modelos de oferta política y de la acción corporativista silenciosa, 2004-2015. Los planes de desarrollo del tercer grupo, con la coalición del grupo sindical de educadores oficiales, se convierten en una oportunidad de restitución de sus pliegos de peticiones. Veamos algunos apartes del pliego de petición de FECODE-ADE en relación al paro educativo; pliego subido a la página web de la institución, un paro educativo (cese de actividades académicas) con una duración de más de un mes en el año 2015; en dicho paro desde el Ministerio de educación se reclamó a los docentes sindicalizados, la prevalencia de los derechos de los niños, sin embargo su interés es en el plano de relaciones laborales:

Señora Ministra

El Comité Ejecutivo de la federación colombiana de trabajadores de la educación, en observancia del “principio de negociación colectiva para regular las relaciones laborales” (...)

El siguiente pliego de solicitudes, además de las peticiones contenidas en este libelo, se compone de tres anexos que hacen parte integral de las peticiones que esta federación está presentando así:

- 1.- Solicitud al cumplimiento estricto de la ley (11 peticiones)
- 2.- Solicitudes de prestaciones económicas, reconocidas en procesos jurídicos al sector docentes (5 peticiones)
- 3.- Solicitudes de iniciativas legislativas de orden gubernamental y competencia del gobierno (3 peticiones).

PETICIONES:

- 1.- Nivelación salarial; 2.- Carrera docente; 3.- Política educativa (...).
- 1.4 Suspensión o congelamiento del proceso de privatización de la educación. Desmonte de los procesos generados por la aplicación de la ley 1294 de 2009 y su decreto reglamentario 2355 de 2009 (colegios en concesión y banco de oferentes, etc.).
- 3.1 Jornada única. En correspondencia con lo preceptuado en la ley 115 de 1994 (Infraestructura, salario profesional, dotación, relaciones técnicas de estudiantes por grupo como establece la norma NTC 4595/99 de ICONTEC y la relación número de alumno por docente, nombramiento de docentes, alimentación, transporte escolar, etc.).
- 3.2 Respeto a la planta docente sin tercerización⁴⁴².

⁴⁴² FECODE-ADE, llama planta docente tercerizada, aquella que corresponde a instituciones en convenio y concesión, la primera planta corresponde, a la obtenida mediante lucha sindical antes de la Constitución de 1991, la segunda planta corresponde al nuevo estatuto docente. Acerca de la rigidez en mantener un único estatuto docente, ya, el documento de la *Misión de ciencia, educación y desarrollo*, afirmaba (1998, p. 92): “La rigidez con la que se mantiene el estatuto docente a la larga perjudica el prestigio social de los maestros, por la excesiva protección que presta a quienes desmeritan esa profesión”.

3.3 El incremento porcentual del PIB para educación en el 7.5%, rescatando la fórmula de crecimiento de los recursos establecidos con el situado fiscal. (FECODE, circular 2015, pliego de petición)

La política educativa del grupo tres es llevar a cabo el pliego de peticiones sindicales en la ciudad de Bogotá, como oposición al gobierno nacional, y a las políticas que desarrollaron los Planes de desarrollo 1991-2004, haciendo así prevalecer los derechos de FECODE sobre los Derechos del niño, donde los niños son objeto en medio de ésta disputa ideológica, llegando los niños a situación de desplazamiento forzado de sus instituciones, a anular el derecho del padre de familia a escoger el tipo de educación para sus hijos y por ende la institución, justificando esta conducta con zonificaciones en la ciudad, formulando ellos mismos resoluciones para su aplicación y asumiendo el ente gubernamental funciones que por ley son de las instituciones educativas como es la admisión de los estudiantes⁴⁴³, es fácil concluir que los niños son objetos y no sujetos de derecho en estas políticas.

¿Por qué se llegó a los desplazamientos de estudiantes y asumir la SED la admisión de estudiantes función de las instituciones educativas? La respuesta forma parte de diversos factores políticos e ideológicos: porque FECODE es a la vez administrador y administrado; porque el sindicato se constituyó en ente gubernamental al dirigir la Secretaría de educación de Bogotá, es quién planifica y controla la educación en el ente territorial y por ley elaboró el documento, estudio

⁴⁴³ Ver Resolución 3699 de noviembre 24 de 2011, de la Secretaría de educación de Bogotá. “Por la cual se establecen políticas, procedimientos y se adoptan directrices y lineamientos para reorganizar el proceso de oferta educativa oficial, se ordena la reubicación de estudiantes a colegios oficiales que fueron atendidos en el año lectivo 2011 en instituciones educativas distritales y/o privadas con contrato con la SED, ubicadas en UPZ no deficitarias y se dictan otras disposiciones”. De 146.748 estudiantes atendidos por colegios en convenio, sólo se atendieron cerca de 30.000 en el año 2014; de 274 colegios con convenio, se redujo a 46 en ese lapso de tiempo (SED: Banco de oferentes, 2012, pp. 13-14).

base para la educación contratada (Sánchez, O., 2013b); que ciertamente es sesgado a favor de sus intereses:

...para el desarrollo de este estudio se estimó la población en edad escolar que será objetivo de atención por parte del sector oficial (PEE), como toda aquella residente en los estratos 0, 1, 2 y 33,47%⁴⁴⁴ del estrato 3, es decir 1.012.942 niños, niñas y jóvenes. (p. 13)

Es decir, ni un niño más de ese porcentaje de estrato tres va a ser atendido, por el gobierno distrital. ¿Discriminación? ¿No atender un niño más de estrato tres, porque ellos escogen colegios en convenio?⁴⁴⁵, que si quieren estudiar estudien en los colegios del Estado⁴⁴⁶ o asuman costos en un privado, fueron respuestas verbales dadas a los padres de familia.

Continúa el documento de estudio base:

...por otra parte la demanda escolar del sector oficial en Bogotá en 2011, es decir la cantidad de solicitudes de cupo para el sistema escolar oficial de la ciudad en este año, fue de 1.066.486, que al compararlas con la oferta educativa del sector oficial de 1.064.042 cupos, indica que en el distrito existe un déficit de 2.444 cupos para satisfacer la totalidad de la demanda, que se aumenta a 130.755 cupos si no se cuenta con los 128.311 cupos, que ofrecen los establecimientos educativos en convenio. (Documento de estudio de insuficiencia, p. 13)

Es decir: tengo dos bultos con tantos cupos para un número de objetos: *si no se cuenta*, no aumento más, (último enunciado) y los ubico todos los objetos en un solo bulto (primer enunciado).

⁴⁴⁴ La proporción del 33,47% usada para estimar la población del estrato 3 se obtiene, según nota del estudio, de extraer la proporción de estudiantes de estrato tres en el sector oficial en 2011 (160.632 estudiantes) sobre la proyección de población en edad escolar de estrato tres en Bogotá para el año 2011 (479.913 niños, niñas y jóvenes).

⁴⁴⁵ El informe de la Secretaría de educación de caracterización sector educativo año 2013, en el análisis de matrícula dice: “La demanda efectiva presentó reducción en colegios distritales, caso contrario se presentó en los colegios en concesión que registraron incremento” (pp. 23).

⁴⁴⁶ En el año 2004, según la caracterización de la SED año 2009, se atendía de todos los estratos sin ninguna discriminación, de tal forma que en la parte oficial presenta una relación de niños atendidos de estrato 3 (230.497); estrato 4 (8.155); estrato 5 (1168); estrato 6 (824), elección de los padres por diversos motivos.

Sólo que no estamos hablando de objetos, sino de niños sujetos de derecho, con un Estado que tiene la obligación de garantizar, prestar el servicio sin discriminación y con libertad, del niño, del padre de familia de escoger la educación para sus hijos y por ende el colegio, y de libertad de enseñanza de las entidades privadas de carácter social.

Continúa el documento:

...sin embargo de manera análoga a lo que ocurre con la población educativa escolar (PEE) que no es atendida en el sistema educativo oficial al discriminar esta información por UPZ (Zonificación administrativa), se puede identificar 49 UPZ con un déficit de 33.211 cupos y 31 UPZ con un excedente de 30.767 cupos. Y si sólo se tuviera en cuenta la oferta de los establecimientos educativos distritales y en concesión [por ahora], en 61 UPZ existiría un déficit de 152.050 cupos, mientras que en las 59 restantes existiría un excedente de 21.295 cupos.

...y al contar únicamente la oferta diurna en colegios distritales y en concesión [por ahora], el déficit diurno sobre estos colegios asciende a 138.262 cupos distribuidos en 64 UPZ con un déficit de 154.501 cupos y 56 UPZ con un excedente de 16.239 cupos. (Documento de estudio de insuficiencia, p. 14)

Es decir en un solo lugar, un “costal”⁴⁴⁷, los tengo que distribuir en cubetas, así caben todos.

...no obstante al discriminar esta información por UPZ se evidencia que en 31 UPZ no existen establecimientos educativos oficiales. (...) lo anterior significa que en 25 UPZ de la ciudad no existe ningún tipo de oferta educativa del sector oficial para atender a la PEE que potencialmente podría demandar un cupo en ellas, que según el estimado hecho para los estratos 0, 1, 2 y parte del tres asciende a 19.957 niños, niñas y jóvenes. (Documento de estudio de insuficiencia, p. 15)

⁴⁴⁷ Mochila que utiliza el campesino para transportar todos los frutos, aún sin seleccionar, los introduce sin ningún criterio.

Pero hay cubetas donde no caben, para eso, califico unas UPZ en receptoras y utilizo otras estrategias con tal de meterlos todos en un solo “costal”:

...tal es el caso de las estrategias orientadas al transporte escolar (rutas escolares y subsidios de transporte. (...) Por otra parte existen otras estrategias, tales como el arriendo de infraestructura y el uso de aulas prefabricadas, que dan cuenta de los esfuerzos que hace la SED por ampliar la cobertura. (Documento de estudio de insuficiencia, p. 17)

Conclusión:

... únicamente se requiere garantizar la continuidad [en el sistema informático] de los estudiantes atendidos en convenio, por lo cual sólo se debe permitir la inscripción de colegios antiguos –mientras se hace la reubicación– y que sólo oferten cupos para estudiantes antiguos, no permitir estudiantes nuevos. (Documento de estudio de insuficiencia, p. 24)

¿Los niños son tenidos en cuenta? ¿Los niños son sujetos u objetos de derecho? ¿Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de FECODE? ¿Prevalece el interés superior del niño? El objetivo de la implementación de la política es claro: Cobertura –en doble jornada– y únicamente en colegios estatales. “...depurar notablemente la educación en convenio, llevando esa modalidad de 130.000 estudiantes en diciembre de 2011 a 85.000 en enero de 2013 (...) es la muestra inobjetable de defensa de la educación pública, que este gobierno ha dado” (Sánchez, O., 2013a). Palabras que contrasta con las expresadas por quién fue también secretario de educación, recogidas en un informe final de visita fiscal de la Contraloría de Bogotá de septiembre de 2013, a la Secretaría de Educación del Distrito, vigencia 2000–2013; en el numeral 1.4, titulado: Evaluación de impacto, recoge frases de Francisco Cajiao sobre los colegios en convenio y concesión:

... Francisco Cajiao, exsecretario de educación (agosto de 2013): ‘En los últimos años la matrícula en los colegios distritales se ha venido reduciendo significativamente, mientras aumenta la demanda para los colegios de concesión. Las familias perciben que es mejor la educación que les ofrecen, y esta percepción no puede cambiarse haciendo desaparecer las instituciones de su preferencia⁴⁴⁸...’ (p. 11).

Del niño como sujeto de derecho; de calidad educativa y jornada única, no se menciona en el documento de estudio de insuficiencia –Bogotá vigencia 2012–. Una mirada comparativa de este estudio con la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza*, y/o las observaciones del Comité de derechos económicos, sociales y culturales, en especial la *Observación general 13° del Pacto Internacional* y/o la *Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C-251*, estamos hablando sin equivocaciones de violaciones a los Derechos Humanos, más específicamente del derecho a la educación de los niños.

Otro documento que muestra la coacción dentro del enfoque de la acción corporativista, en nuestro análisis en la implementación de la política de potenciar lo público, es el texto del pliego de petición, de FECODE-ADE publicado en el periódico *El Tiempo* de 30 de marzo de 2014, frente a la política llevada por el alcalde Petro de acabar con los colegios de concesión, lo plantea también el senador Jorge Robledo (2015), en la plenaria del Senado.

Se observa sin escrúpulos el gobierno nacional, busca crear el “estado de opinión” favorable a la privatización de la educación en Bogotá. Por esa razón (...) la Ministra de educación, ordenó a Rafael Pardo Rueda beneficiar a los concesionarios privados de la educación prorrogando por otros quince años, los contratos en 25 colegios construidos y dotados con dineros públicos que fueron concesionados cuando era Alcalde Enrique Peñalosa, en los cuales no se respetan los derechos laborales, la carrera y el estatuto

⁴⁴⁸ El objetivo de la alcaldía, impuesto a la Secretaría es el desaparecer tanto los colegios en convenio como los de concesión; única forma para aumentar cobertura oficial. Una verdadera paradoja, por ser los colegios en convenio parte del único sistema educativo, según el artículo 67 de la CN.

docente, la autonomía escolar, a la vez se impone la tercerización laboral y se desconocen los derechos civiles, especialmente, la asociación sindical. Esta exigencia la hace la Ministra, a pesar que esos planteles NO han podido comprobar, que lo privado es mejor que lo público estatal, que su famosa transferibilidad de la gestión pedagógica a contextos diferentes de origen sólo fue un sofisma de distracción y quedó desvirtuada con los resultados de colegios oficiales en pruebas estandarizadas⁴⁴⁹ por encima de los colegios concesionados. Pero si la educación por concesión no ha brindado óptimos resultados, menos lo han hecho los cupos en convenio, en los cuales de manera descarada, se destinan los impuestos de todos nosotros y llenar los bolsillos de los negociantes de la educación, como ocurre con las EPS en la salud, transformando los derechos fundamentales del pueblo en mercancías lo cual ni el magisterio ni la comunidad educativa estamos dispuestos a permitir. (...) por lo cual hemos entregado un Pliego de Peticiones a la Alcaldía Mayor cuyos ejes centrales son: la defensa del patrimonio público y la Educación Estatal, la dignificación de la profesión docente, el fortalecimiento de la comunidad educativa y el bienestar escolar. (...). (*El Tiempo*, 30 de marzo 2014, p. 31)

Ahora los padres de familia y los alumnos por primera vez en la historia colombiana, comienzan a manifestarse –una organización muy precaria⁴⁵⁰, frente a un sindicato de años de organización– y a exigir sus derechos a través de tutelas, manifestaciones, acción popular, reunión con algunos senadores de la república para plantear el problema; así quedó explicitado en la propuesta de acción popular (Centro Don Bosco, 2013), contra el alcalde de Bogotá:

...en esta acción popular, exigiremos el derecho a la educación en tres grandes principios: PRINCIPIO DE PERMANENCIA, conforme lo ha establecido la sentencia de la Corte Constitucional 687 de 2010: “Precede al derecho de los niños a permanecer en la institución educativa en la cual venían estudiando en desarrollo a los principios de buena fe, confianza legítima y respeto del acto propio”; por eso el PEI de cada institución

⁴⁴⁹ Afirmación que no corresponde a la realidad, las estadísticas que presenta la misma Secretaría de educación y los estudios realizados sobre los colegios en convenio y concesión, que muestran excelentes resultados académicos y de convivencia.

⁴⁵⁰ Es de aclarar que corresponde a personas humildes de estrato social 1, 2 y 3.

educativa es el que identifica el horizonte de la formación que pretende dar a sus educandos. PRINCIPIO DE CALIDAD, está orientado desde la ley 115 y decreto reglamentario 1860: “El servicio público educativo se prestará en las instituciones educativas en una sola jornada diurna”, para el aprovechamiento al máximo del tiempo de los niños. EL PRINCIPIO DE LIBERTAD, en el disfrute al libre desarrollo de la personalidad de los niños y el derecho de los padres de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. (...). (p. 15)

Otro documento para nuestro análisis, es el presentado por el presidente de la Asociación de educadores del distrito ADE, Filial de FECODE, (Agudelo, 2014), quién envió un comunicado a sus afiliados, y lo colocó en la página web de la organización, el documento sintetiza así la lucha del sindicato frente a la política educativa de los alcaldes de este tercer grupo:

... una de las premisas para que el magisterio bogotano apoyara al candidato del Polo, Lucho Garzón, era precisamente frenar esta política de concesiones educativas; hecho que se cumplió parcialmente: no se entregaron más colegios en concesión, pero en el ámbito de “ampliar la cobertura” en Bogotá, 8 colegios de estos cambiaron la jornada única, contemplada en el contrato, por jornada doble, aumentando de 25 mil a 29.842 estudiantes en colegios concesionados. Por tanto, esta política fracasó ante el incumplimiento de la Jornada única (...), por todo lo anteriormente expuesto, en defensa del patrimonio público. La ADE exige a la Administración distrital del alcalde Gustavo Petro, que no sólo se anuncie que los colegios en concesión regresarán a la administración de la Secretaría de educación de Bogotá, sino que sea un hecho real para el fortalecimiento de la educación pública y los derechos de los educadores. El magisterio bogotano exige coherencia con la defensa del patrimonio público estatal (...), la ADE hace un llamado para que FECODE, inicie a nivel nacional, una gran cruzada por el desmonte de los colegios en concesión y en convenio que atenta contra la educación pública estatal. (p. única)

Podríamos concluir este análisis de la implementación de las políticas educativas del grupo tres (2004-2015) diciendo que la ética y actitud política en especial de sus gobernantes frente a la axiología constitucional, hace realidad o no, la efectividad de los derechos, en este caso específico del derecho a la educación de los niños y ellos como sujetos. Los grupos estudiados nos indican que el derecho a la educación de los niños debe de estar aislado de cualquier controversia política e ideológica que no hace más que cosificarlos y colocarlos a merced de los políticos como sucedió en el grupo tres del estudio. Ya decía Roth que “la herencia de una política no se limita a las instituciones que la conforman, sino que incluye también a las personas que componen las *comunidades de política específicas* que participan –directa o indirectamente– y que Sabatier (1988, p. 139) llama *advocacy coalitions*” (Roth, 2012, p. 169). Ahora, estas comunidades de política se juntan en diversos grupos por intereses o valores comunes; son el verdadero cimiento de las políticas, a partir de ellas se pueden entender los procesos de cambio, que operan en formulación y determinación en las políticas públicas. Se incluye en la coalición las personas pertenecientes a diferentes posiciones –responsables de entidades gubernamentales, congresistas, representantes políticos, responsables de gremios, investigadores–. En nuestro estudio jugó un papel importante pero lamentable, el sindicato oficial de maestros y sus intereses laborales sobre los derechos de los niños y de los padres de familia. De igual manera entró en juego los intereses ideológicos que sostienen los planes de desarrollo del grupo tres de nuestro estudio.

12.2. A modo de síntesis de la implementación como fase de una política durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco de intenciones. Para el análisis de las políticas públicas un aspecto esencial es la toma de decisión que lleva a la fase de implementación de la política pública; la implementación es la fase de la política durante la cual se generan actos y

efectos⁴⁵¹. El esfuerzo planificador del Estado, nos dice Roth (2012, p. 78), parte de la idea de que para el logro de los objetivos, existen criterios de medición que permiten elaborar y tomar las mejores decisiones. La decisión, en lo ideal, debe ser el fruto de un cálculo objetivo que facilita la selección de manera científica y abstracta de la mejor opción (postulados de libertad del decisor, orden, racionalidad y linealidad en los procesos y en la decisión), pero sobre todo voluntad política y ética no a intereses ideológicos, partidistas, sino a los grandes valores que han forjado la construcción del Estado-nación, referido éste a las culturas e historia del país (Rizvi y Lingard (2013, p. 37), en el cual se involucra el derecho a la educación.

La educación en Bogotá, desde 1991 a 2004, desde los planes de desarrollo generaron todo un proceso armónico con las políticas educativas nacionales; afirma el documento Compartir “Colombia ha logrado avances innegables en casi todas las dimensiones” (2014, p. 37)⁴⁵²; igualmente comenta que las intervenciones con mayores impactos –por lo mismo más manipulables en las políticas públicas– suelen ser aquellas que buscan mejorar la infraestructura y disponibilidad de materiales escolares (tales como libros-refrigerios) y aquellas que buscan mejorar la calidad del docente por medio de formación en servicios, apoyo pedagógico (2014, p. 46). Los tres grupos de nuestro estudio, manejaron estos tres factores con enfoques diferentes, los dos primeros centrado en los derechos de la persona y su efectividad dentro de axiología constitucional; el tercer grupo dentro de intereses ideológicos e intereses sindicales de la coalición para asumir el poder.

⁴⁵¹ Así está definida en el marco doctrinal, según la plantea Mény y Thoening (1992, p. 159); ahora también se puede definir la fase de implementación de una política según Aguilar (1992a, pp. 2 y 12), como “el sentido de llevarla a cabo, a su cumplimiento y plenitud”.

⁴⁵² Hace referencia a los dimensiones de calidad educativa que se impulsa desde el mismo Ministerio de educación nacional: currículo; organización, con un papel activo del rector; infraestructura y dotación escolar; recurso humano; impacto comunidad.

Es por eso que el análisis de los planes de desarrollo desde la etapa de formulación, incluida la implementación, nos muestra que hay una novedad en la concepción de la política de la educación a partir de 1991⁴⁵³, guiado por el principio de progresividad y optimización de los derechos humanos, centrados en la dignidad de la persona; esta novedad se percibe desde la formulación en los planes de desarrollo en la ciudad de Bogotá, sobre todo en los dos primeros grupos al enunciar estrategias para superar las brechas de cobertura y calidad educativa, utilizando modelos de inscripción de agenda. El modelo de la movilización, proceso que corresponde a la visión clásica de la teoría democrática, que tiene como característica la demanda social fuerte; la agenda da respuesta a esa demanda social. El grupo dos de nuestro estudio llegó en la fase de implementación a propuestas novedosas como son los colegios en concesión en una visión de integrar las distintas dimensiones del factor de calidad de la educación y en corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia.

En cambio, la implementación de la política de la educación en los años 2004-2015, utilizó el modelo de la oferta política y modelo de la acción corporativista silenciosa, este segundo modelo de la acción corporativista silenciosa, lo aporta FECODE bajo sus intereses sindicales. Según los principios constitucionales y tratados internacionales, como manifiesta David Jiménez: “La educación no es un juego político” (2015, *El Mundo*, 12 de julio, p. 2). Es el presente del niño, con su necesidad de crecer y poder desarrollarse de una manera normal, como sujeto de derechos; los niños no deben de estar en medio de las luchas políticas de los partidos, ni de derechos sindicales. La coalición de candidato y votos, para mantenerse como grupo político en el poder en la capital y éste como trampolín para la presidencia y hacer de la educación su baluarte, es violación de los

⁴⁵³ La perspectiva de cambio a una nueva Constitución, es considerada como un factor dinámico para el cambio de políticas, porque es la oportunidad para proponer nuevas políticas públicas. La tesis central del modelo metodológico *Advocacy Coalitions*, es que los cambios en las políticas públicas, se deben, no solamente a factores externos a la política pública, sino que dependen también de su dinámica interna, de su pasado (Roth 2012, pp. 191 y 169).

principios constitucionales y de los tratados internacionales, desde el documento de Ginebra. La idea originaria del derecho de los niños, derecho a la educación, derecho a crecer y poder desarrollarse de una manera normal, sin ninguna discriminación y la de mantener una absoluta neutralidad ante los intereses políticos, es un imperativo por el interés superior del niño, principio, derecho y norma.

De ahí que llame la atención el uso y abuso del lenguaje polisémico de lo público, que el grupo tres de nuestro estudio presenta como ‘fundamento del estado social de derecho’⁴⁵⁴, debilitando e impidiendo una lectura holística de los derechos, de lo cual aunque hace uso continuo del concepto de derechos, no corresponde a la interpretación holística de los tratados internacionales, sino a lecturas parcializadas. Rudolf Hommes (www.ElTiempo.com, 20 de septiembre 2015), haciendo una crítica específicamente a la posición de Petro y sus políticas dice: “Entre las técnicas se destaca llegar al poder por los medios democráticos legítimos, y una vez posesionado, proceder a obrar sin tener en cuenta las restricciones que imponen la Constitución y las leyes o apoderarse de los tres poderes”.

El grupo tres aplicó el enfoque de inscripción en la agenda política, utilizando el modelo de la oferta pública; si el primer modelo, el de demanda viene de la “base”, este segundo el “lanzamiento” del problema es obra de organizaciones políticas, o coalición de socios políticos con recursos complementarios; “el modelo de oferta pública consiste en intentar ganar apoyo o electores con propuestas políticas, suscitando debate y controversia” (Aguilar, 1992a, p. 23), pero como manifiesta el mismo Aguilar, “se trata de crear la demanda social, pero quedan capturados por las redes de interés” (1992a, p. 24).

⁴⁵⁴ El fundamento del Estado social de Derecho de la Constitución Colombiana, es la “dignidad de la persona” (art. 1).

Es una estrategia clásica de los partidos de oposición que buscan temas que les permitan precisamente conquistar electores; este tercer grupo en la formulación de la política educativa, además del modelo anteriormente descrito, generalmente va unido en la agenda con el modelo de la acción corporativista silenciosa, que representa una posibilidad de acceso a la agenda gubernamental lograda sólo por unos grupos organizados privilegiados. Son grupos que por su posición o su poder tienen una capacidad de influencia directa sobre la agenda de las autoridades públicas. La discreción aparece como condición de éxito; es el caso de FECODE-ADE, a quién en los planes de desarrollo (2004-2015), le es entregada la Secretaría de educación de Bogotá. Posición que en fase de implementación de políticas es generalmente discriminatoria, o como lo plantea Varela (2008, p. 425), “En el principio de imparcialidad se encuentra la base legítima de la función pública”; aquí no se da. FECODE-ADE fue a la vez juez y parte en políticas educativas estando al frente de la Secretaría de educación.

CAPITULO 13: FASE DE EVALUACIÓN

CAPITULO 13

Fase de evaluación

13.1. Evaluación desde el aprendizaje político y efectos.

Para realizar nuestro estudio hemos planteado el modelo metodológico *Advocacy coalitions*, donde “el aprendizaje político, es el efecto producido sobre los actores y sobre la misma política por la suerte de retroacción interna a la misma política que se produce con el paso del tiempo” (Roth, 2012, p. 168); además según el mismo autor: “La experiencia cotidiana que adquieren los actores de la política se traduce en una adaptación o modificación de los comportamientos y actitudes, en una adquisición de un saber práctico” (2012, p. 169); pero este aprendizaje político es también un factor influyente sobre los contenidos y cambios en las políticas públicas en el transcurso de los años. El pasado de una política, con sus instituciones, su personal, sus rutinas y sus resultados, condiciona la posibilidad y el sentido de un cambio de política y de contenido; por eso la tesis central del modelo *Advocacy coalitions* es que “los cambios en las políticas públicas, se deben no solamente a factores externos a la política pública, sino que depende también de la dinámica interna, de su pasado” (2012, p. 169)⁴⁵⁵. La herencia de una política no se limita a las instituciones y reglamentos que la conforman, sino que incluye también a las personas que componen las comunidades de política, que participan de la política –responsables de entidades gubernamentales, representantes políticos, gremios, investigadores– que comparten un sistema similar de creencias –serie de valores fundamentales– y que demuestran un cierto grado de coordinación de sus actividades en el tiempo. Pero después de una implementación quedan los

⁴⁵⁵ En el caso colombiano, Wiesner (1997), pretende demostrar de qué manera el gremio de los educadores colombianos del sector público (FECODE), han logrado “capturar” la política educativa del país para su beneficio propio y el de sus miembros, a costa de la educación pública en general. Ahora se enfrentan a un nuevo panorama la Constitución de 1991, leyes y planes decenales que no son de todo favorable a sus intereses.

resultados y efectos de su implementación, hechos concretos, Derechos Humanos que se hacen realidad y construye humanidad o por el contrario se cosifica a la persona humana y se destruye a sí misma.

La evaluación desde el análisis de las políticas públicas, mira sus resultados y efectos; los podemos caracterizar así según los grupos de las políticas presentadas:

Tabla 38 Evaluación políticas públicas - Bogotá: 1991 - 2015

Grupo de política	Aprendizaje político fuerte que proyecta.	Aspectos positivos o buscados.	Efectos perversos ⁴⁵⁶ en la educación escolar ⁴⁵⁷ .
Primer grupo (1991-1995): Política de adaptación.	Constitución de 1886 y Constitución de 1991.	1. Garantía dentro del principio de progresividad de los derechos constitucionales desde la carta de 1886 a la de 1991, es decir “derechos históricos” ⁴⁵⁸ en el campo educativo. 2. La descentralización llevó a potenciar la autonomía institucional escolar. 3. Programa de ciudad educadora.	Hay efectos de políticas aplicadas en el proceso histórico que exigirían un estudio detallado como los producidos por la aplicación del decreto 150 de 1967, que llevó a un proceso de cobertura versus calidad.
Segundo grupo (1995-2004): Política de proyección.	Constitución de 1991 y Ley general de educación.	1. La autonomía Institucional escolar se concretó en los PEI institucionales, facilitando al padre de familia el escoger el tipo	Por la centralidad en los fines propuestos del derecho a la educación, desde los tratados internacionales y asumidos en la

⁴⁵⁶ Según De Puellez (2004, p. 82) las políticas educativas pueden producir lo que los politólogos llaman efectos perversos, es decir, efectos no queridos, no buscados, pero que surgen indirectamente de la propia política.

⁴⁵⁷ La constatación de los efectos va en orden al objetivo cuarto propuesto en nuestro estudio: “Verificar si dentro de las políticas públicas de la ciudad de Bogotá D.E., se presenta un cambio de paradigma que afecte el libre desarrollo de los niños y por ende sus derechos.

⁴⁵⁸ Teniendo presente la aclaración que hace Rizvi y Lengard (2013, p. 37) entre los conceptos de Estado y Estado-nación, para nosotros la educación, más que asunto de Estado es de Estado-nación, es decir se refiere a culturas e historias de gentes, de ahí la importancia de la educación como derecho histórico; es decir del respeto y garantía de los valores del país, acordes con la dignidad humana que recoge la legislación del continente americano.

	Plan decenal de educación 1996-2005.	<p>de educación para sus hijos y participar activamente en la dirección de la institución.</p> <p>2. Los colegios de concesión, construidos en zonas marginales de la ciudad, elevó la calidad educativa de la ciudad.</p> <p>3. Construcción de Mega bibliotecas: El Tintal, El Tunal y Virgilio Barco.</p>	Constitución colombiana; los intereses laborales y sindicales de los maestros, no fueron tenidos suficientemente en cuenta.
Tercer grupo (2004-2015): Política entre sindicalismo y populismo	Aprendizaje político de los movimientos de izquierda	<p>1. Se aumentó el presupuesto para el sector educación (aunque unió el presupuesto de dos sectores educación y cultura recreación y deporte).</p> <p>2. Inculcó la importancia que en los colegios oficiales se debe dar educación de calidad (aunque desconoció el derecho a enseñanza prestada por entidades privadas sin ánimo de lucro en convenio y concesión).</p> <p>3. Inculcó la importancia de las actividades culturales, artísticas y deportivas como parte del currículo en las instituciones oficiales (aunque las centralizó</p>	<p>Se ignoraron temas de administraciones anteriores tales como: crear equidad a través del diseño urbano⁴⁵⁹; crear cultura y conciencia ciudadana; corresponsabilidad: familia, sociedad, Estado.</p> <p>Llevó al desplazamiento forzado de estudiantes de instituciones en convenio y concesión a instituciones distritales⁴⁶⁰.</p> <p>Centralizó la administración debilitando las autonomías sectoriales de la administración y de las institucionales escolares.</p> <p>Perdida del derecho del padre de familia de</p>

⁴⁵⁹ La Gestión de Enrique Peñalosa es recordada por su decisión y tenacidad de crear equidad a través del diseño urbano de la ciudad; y en esta gestión la centralidad de los niños, de ahí su concepto arquitectónico y gestión de los Colegios de Concesión.

⁴⁶⁰ Este caso en particular, es uno de los motivos fundamentales que me llevó a la realización de este estudio, para demostrar, que este hecho es una violación al derecho que tienen los padres de familia a escoger el tipo de educación para sus hijos y por ende el establecimiento educativo; derecho planteado en los tratados Internacionales, en la Constitución Colombiana y recogida en el Documento de Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, que se constituyó en guía de las políticas públicas para Colombia desde la promulgación de la Constitución de 1991.

	<p>quitando autonomía y responsabilidad a las instituciones escolares y debilitando estas actividades a otros grupos no escolares).</p> <p>4. Inculcó la importancia de la jornada ampliada, una deuda histórica del Estado con la educación colombiana y el derechos del tiempo de los niños en la escuela (aunque, la jornada ampliada o 40x40, no corresponde a la jornada única prescrita por la ley general de educación o ley 115, que está ligada al Proyecto educativo institucional).</p>	<p>escoger el tipo de educación y por ende la institución educativa⁴⁶¹ para sus hijos según sus convicciones.</p> <p>Aumento de problemas de drogadicción, embarazos no deseados, delincuencia en los colegios oficiales.</p> <p>Al debilitar al máximo los colegios en convenio, produjo como efecto contrario disminución de jornada única para muchos niños que allí la recibían).</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos la SED. Planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá 1991-2015.

Existen una serie de evaluaciones de estas políticas públicas de los entes de control como la Contraloría, Personería; también tutelas interpuestas por los entes de control o directamente por padres de familia; estas evaluaciones nos ayudarán en el análisis del ciclo evaluativo de cada uno de estos tres grupos en que hemos dividimos por metodología las políticas públicas de la ciudad de Bogotá; igualmente el *Documento de la Misión*, que realizó una evaluación de la educación de Colombia para proyectar la educación de Colombia a partir de 1991, con el nuevo referente de la nueva Constitución, se constituye en un documento importante en esta parte de análisis en nuestro estudio.

⁴⁶¹ Este derecho lo ejercen efectivamente todos los padres de familia de los estratos sociales tres, cuatro, cinco y seis (diversos factores socio-económicos y convicciones, los lleva a escoger la educación privada), mientras en este caso un porcentaje del grupo tres de nuestro estudio, se está discriminando de este derecho y a las clases sociales más pobres y vulnerables, estrato 0, 1, 2, que como vimos en el análisis de los ciclos de formulación e implementación de políticas educativas, la SED es quién asigna el cupo escolar por zonificación. Se acude a la escuela oficial, fundamentalmente por asunto socio-económico.

13.2. Evaluación desde indicadores de partida.

13.2.1. Primer grupo (1991-1995): Política de adaptación⁴⁶². El punto de partida de este primer grupo, es el *Documento de la misión*, dado que, el sistema de información a nivel nacional es posterior y no existe en 1991 un consolidado de indicadores en el campo educativo, en cambio, encontramos indicadores cualitativos que fueron presentados por la Misión de ciencia, educación y desarrollo y se constituye en un primer referente de políticas públicas, después de la proclamación de la nueva Constitución de 1991.

Tabla 39 *Evaluación política educativa. Colombia 1991.*

Misión de ciencia educación y desarrollo. Punto de partida 1991:
Análisis longitudinal de la problemática educativa por niveles; los Diagnósticos señalan como problemas principales en: 1. La educación inicial y preescolar. Desvinculación de la familia de la formación inicial. Baja cobertura de la educación preescolar y distribución inequitativa de la existente. Desarticulación entre la educación preescolar formal y los diferentes programas de atención a la infancia (...). Prevalencia de la falsa idea de que es fácil educar a los niños pequeños y por ello cualquiera puede hacerlo, sin tomar consciencia de la importancia decisiva que tiene la educación temprana en el desarrollo humano, ni de los prejuicios que una formación inicial defectuosa puede causar. La educación de cero a cinco años requiere propuestas pedagógicas sólidas y padres y educadores bien formados. Carencia de infraestructura, de apoyo tecnológico y material pedagógico adecuado para la estimulación temprana y el fomento de la creatividad en las primeras fases del ciclo vital individual. Inexistencia de sistemas de detección temprana de talentos y vocaciones especiales, y de competencias o deficiencias mentales y sensoriales.
2. La educación básica primaria:

⁴⁶² Los indicadores hacen referencia a las políticas nacionales, pero son pertinentes para Bogotá, *El Documento de la Misión, educación y desarrollo*, se constituyó en documento referente de toda política educativa para Colombia.

Deficiente cobertura (sobre todo en la zona rural⁴⁶³), inadecuada distribución, elevada deserción y excesiva repitencia.

Baja calidad de la educación primaria, sobre todo la oficial y la de gran parte de los colegios privados de estrato medio y medio bajo. Una indicación, aunque parcial, de la baja calidad es el deficiente logro de los objetivos de aprendizaje tal como fue establecido en el tercero y quinto grado por los estudios del Sistema nacional de evaluación de la calidad (SABER). En particular se señala como problema crítico la deficiencia en las competencias básicas en el dominio de la lectura y la escritura y en el desarrollo del pensamiento lógico-matemático.

Débil formación en valores y actitudes, y en el comportamiento ético y cívico.

3. Educación básica y media:

Baja cobertura de la educación secundaria, la cual es muy inferior con relación a la educación primaria. El departamento nacional de planeación llega incluso a considerar este problema como el mayor problema de la educación en Colombia.

Altas tasas de deserción y repitencia. Con un promedio de perseverancia escolar de menos de siete años, una alta atención del sistema a jóvenes por encima de la edad correspondiente al grado, y bajísimos resultados en los puntajes de las pruebas del ICFES (hoy SABER 11), sobre todo en las pruebas básicas de matemáticas y lenguaje, la ineficacia e irrelevancia del bachillerato es evidente.

Insatisfacción de los jóvenes con la educación secundaria. Perciben los jóvenes los contenidos como irrelevantes, la estructura de la institución y de la autoridad escolar como agresiva e injusta, y no encuentra eco a sus problemas éticos y afectivos.

Todos los esfuerzos para convertir la educación media en puente hacia el mundo del trabajo han sido infructuosos.

La educación media tradicional se considera como la única vía para llegar a la universidad y se discrimina agresivamente a quienes no han terminado el bachillerato de once grados.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del libro *Colombia al filo de la oportunidad* de la Misión de ciencia educación y desarrollo (1998).

Frente a este documento referente a los *Planes de desarrollo*, tanto del alcalde Martín Caicedo (1991-1992), titulado: *Prioridad social*; como el plan de desarrollo del alcalde Jaime Castro (1993-1995), titulado: *Desarrollo social y humano*, formularon las bases para un proceso progresivo de mejora de la educación que se brindó a los niños y jóvenes de Bogotá. El partir y reconocer en los *Planes de desarrollo* de la existencia de desigualdades socio-económicas de la población; del

⁴⁶³ Bogotá, además de las zonas rurales cuenta con grandes zonas marginales, donde los indicadores de eficiencia interna educativa exigen un tratamiento especial.

rezago de inversión social en educación; de las deficiencias en la coordinación interinstitucional toda vez que se realizan de manera dispersa y sin precisos diagnósticos; de las necesidades y diferencias existentes entre los distintos grupos. Llevó a la necesidad de impulsar el proceso de desconcentración de funciones y descentralización administrativa, aumentando la participación comunitaria.

El *Plan de desarrollo* 1993-1995, del alcalde Jaime Castro –reconocido como el Padre de la descentralización–, en el campo del derecho a la educación se le reconoce, que creó las condiciones para el mejoramiento de la calidad educativa, en sus componentes de la necesidad de formación y capacitación del docente, del componente de cobertura, de la gestión institucional, del currículo en contexto y de elementos didácticos. Se le reconoce que inició el proceso de gratuidad a partir de 1993⁴⁶⁴, hasta completar los nueve años de educación básica en los colegios de carácter distrital, igualmente se le reconoce como el creador de los centros CADEL (Centro administrativo de educación local), cuyo objetivo es acercar la administración a las necesidades de las familias y sus contextos, dentro del respeto de los derechos y libertades de las familias y de los centros educativos. Fue el impulsor del Plan de Ciudad Educadora.⁴⁶⁵

13.2.2. Segundo grupo (1994-2004): Política de proyección.

13.2.2.1. Evaluación e importancia del Proyecto educativo institucional PEI. Para este segundo grupo un punto de referencia es la política educativa de concesión, que respondió a la implementación a la demanda, dentro de la libertad de elección y que fue evaluada anualmente por

⁴⁶⁴ La Constitución colombiana de 1886, ya planteaba que la educación pública, costeadada con fondos públicos, será gratuita, aunque no obligatoria y así se sostuvo históricamente, hasta la ratificación de la Declaración Universal que definió no sólo gratuita sino obligatoria (DUDH, art. 26). Existió los llamados fondos de fomento de servicios docentes, en el cual se estipulaba algunos aportes de los estudiante y cuya administración reglamentó el decreto extraordinario 102 de 1976.

⁴⁶⁵ No existen evaluaciones específicas de los planes de desarrollo de este primer grupo; pero socialmente son reconocidos los aspectos que hemos enunciados y que ellos lo manifestaron en sus planes.

15 años de funcionamiento y en evaluaciones especiales; la última fue la *Evaluación de requerimientos para los colegios en concesión de Bogotá – 2012*, según contrato SED – 2379 de 2013⁴⁶⁶ firmado entre la Secretaría de educación del distrito y la unión temporal ASED – CORPOEDUCACIÓN. Tiene por objeto el evaluar el cumplimiento de los contratos establecidos entre la primera y los 25 Colegios en concesión en cuanto al logro de objetivos comunes y específicos de los diversos niveles de educación formal en los establecimientos educativos concesionados por la SED y la evaluación de resultados financieros de la ejecución de los contratos.

El contrato de evaluación se realizó con el fin de garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes del distrito, ampliando la oferta de los grupos más vulnerables en áreas marginales de la ciudad y lograr educación de calidad en periodos cortos; desde el año 1998 se comienza a implementar el modelo de concesión del servicio público educativo⁴⁶⁷. Desde el año 2000 se está ejecutando en Bogotá el programa de colegios en concesión, cuyo objetivo principal ha sido llevar educación de calidad a los sectores más deprimidos de la ciudad, con el objetivo de cumplir los derechos constitucionales de los artículos 67 y 68, “el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación y los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de

⁴⁶⁶ Evaluación, cuyo contrato fue firmado por el Alcalde Gustavo Petro del grupo tres de nuestro estudio. Esta evaluación correspondía al último año de funcionamiento de los contratos y era fundamental para justificar o no la continuidad del modelo y plantear o no la nueva licitación establecida en los mismos contratos con cada una de las concesiones.

⁴⁶⁷ Se entiende por concesión del servicio público educativo, la entrega a los particulares de la prestación del servicio educativo de parte del Estado. En estos contratos, el ente territorial podrá aportar dotación e infraestructura física o estas podrán ser aportadas, adquiridas o construidas, total o parcialmente por el particular, imputando su valor a los costos de la concesión. Deberá pactarse, en todo caso, que a la terminación del contrato opere la reversión de la infraestructura física y de la dotación aportada por la entidad territorial o construida o adquirida por el particular con cargo al contrato. La entidad territorial reconocerá al concesionario una suma anual por alumno atendido teniendo en cuenta los costos efectivos de los componentes, suministrados por él, necesarios para la prestación del servicio educativo (Ley 80, art. 32).

educación para sus hijos menores”⁴⁶⁸. El documento nos presenta un cuadro de estudios que anteceden la evaluación de requerimientos al año 2012:

Tabla 40 *Evaluación colegios concesionados.*

1999	2000-2003	2003	2007
BID Los colegios en concesión de Bogotá, Colombia: Una experiencia innovadora de gestión escolar, reformas mejoramiento continuo	Departamento Nacional de Planeación La evaluación de la gestión de los colegios en concesión	CORPOEDUCACIÓN Evaluación del modelo de concesión educativa	IDEP Seguimiento y evaluación al modelo de gestión educativa por concesión
Política pública innovadora	Eficiencia interna	Gestión directiva	Sujetos y actores
Recorrido sobre fundamentos normativos	Autonomía	Gestión académica	Prácticas y saberes
Limitaciones ampliación de cobertura	Contratación docentes	Gestión de la comunidad	Escenarios y contextos
Ampliación modelos alternativos	Convivencia		Ideales de formación
Características del modelo de concesión	PEI innovador		

Fuente: ASED- CORPOEDUCACIÓN, 2013.

En todos los estudios, incluido este del año 2012, los colegios por concesión su evaluación es positiva y no se puede negar el cambio radical y transformador de la educación de calidad que significó y significa como elemento de desmarginalización planteado en el *Plan de desarrollo* 1998-2001 del alcalde Enrique Peñalosa y continuado por el Doctor Antanas Mockus; en el *Plan*

⁴⁶⁸ Así fue justificado por la SED en el pliego de licitación de los colegios por concesión presentado el año de 1998. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/index.jsp>

de desarrollo 2001-2004, precisamente este modelo llegó a constituirse en una amenaza para las pretensiones sindicales de FECODE, quien administró o estuvo al frente de la Secretaría de Educación en Bogotá desde el año 2004-2015, período que corresponde al grupo tres de políticas públicas de nuestro estudio.

Los estudios evaluativos de los colegios por concesión como política educativa, muestran aspectos altamente positivos como: la apropiación de la comunidad de los PEI o Proyectos educativos institucionales⁴⁶⁹, ordenados por la Ley general de educación o Ley 115; su elaboración colectiva con participación activa de todos los miembros de la comunidad educativa y su mejoramiento anual, aspectos que a la vez fortalecen el sentido de pertenencia de los distintos miembros de la comunidad educativa; otros aspectos altamente positivos de las evaluaciones son: la integración e impacto de la institución con la comunidad y el contexto local.

Un factor determinante de la alta demanda, es el poder del padre de familia a ejercer el derecho de escoger la educación que desea para sus hijos, pero, dado que la demanda siempre es mayor que la oferta en estas instituciones, el compromiso tanto del alumno como del padre de mantenerse en la institución es alto; por lo anterior, hace que los criterios de admisión sean claros: inscripción en tiempos determinados, visita domiciliaria de parte de la institución para verificar cercanía domiciliaria y para favorecer a quién más necesita, dentro del principio de equidad y educación inclusiva (Fundación Educativa Don Bosco, PEI, 2013), de ahí también que el alumno se constituye en el centro de todo el proceso educativo y pedagógico: “Cada niño que llega a nuestra institución es asumido con su historia y cada problema lo convertimos en una oportunidad pedagógica” (Fundación Educativa Don Bosco, PEI, 2013).

⁴⁶⁹ Los proyectos educativos institucionales se inscribieron ante la Secretaría de educación en el año 1997.

Se puede afirmar también, que hay una valoración y tratamiento integral de los conflictos que se integra en una verdadera formación de valores y principios; existe una amplia participación de todos los miembros de la comunidad educativa, no sólo en las instancias que exige la ley sino en la misma cotidianidad, los docentes y directivos los sienten cercanos; más que colegios los llaman casas, incluso, los colegios fueron construidos, con la participación de la misma comunidad⁴⁷⁰ y sus opiniones fueron tenidas en cuenta; hay una inserción entre comunidad e institución educativa, de ahí los mismos enfoque que se dio a las evaluaciones realizadas por el IDEP (2007): Sujetos y autores; prácticas y saberes; escenarios y contextos. Existen experiencias significativas y trabajos de investigación, como la elaboración de textos integrales a partir de las preguntas de los niños, donde se integró: formación de docentes, currículo y contexto.⁴⁷¹

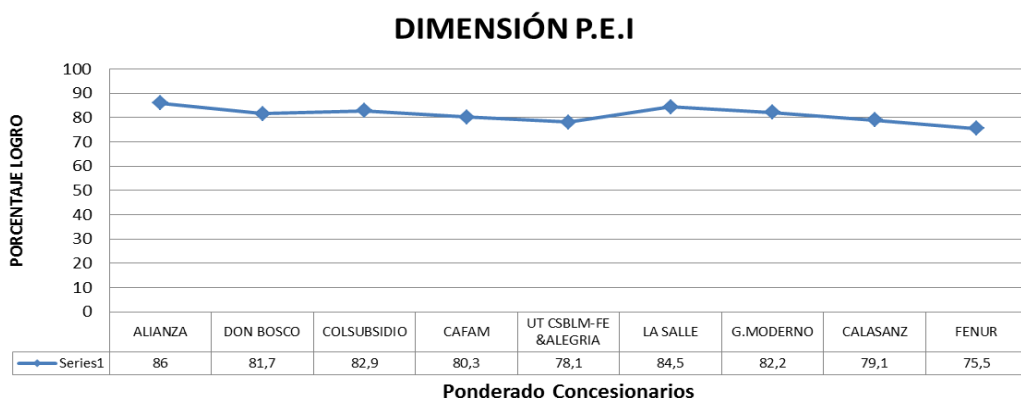


Figura 8 Gráfico: Evaluación dimensional PEI colegios concesionados. Fuente: ASED-CORPOEDUCACIÓN.

Toda esta experiencia de apropiación del Proyecto educativo institucional, en la evaluación, realizada por la Alianza temporal ASED-CORPOEDUCACIÓN, se transcribió en la figura 8 que

⁴⁷⁰ Cada construcción del colegio, fue oportunidad de trabajo para las personas del sector, un buen grupo de estos sectores marginales trabajan en la construcción.

⁴⁷¹ Experiencia presentada por la Fundación educativa Don Bosco, llevada al Congreso internacional de Educación en Cuba 1993.

muestra el resultado obtenido de la valoración recogida a partir de las encuestas aplicadas a directivos, docentes, estudiantes de 5º, 9º y 11º. La tendencia es uniforme en la mayoría de los concesionarios, encontrando un descenso en la UT San Bartolomé La Merced-Fe y Alegría y FENUR, siendo este último el de más baja valoración.

La dimensión PEI da cuenta del conocimiento que se tiene sobre objetivos del PEI, programas o actividades de divulgación, objetivos por nivel de escolaridad, manejo del conflicto y gobierno escolar.

13.2.2.2. Concesión y educación contratada es educación distrital, gratuita y en jornada única. La misma Secretaría de educación al presentar algunos de los indicadores tradicionales, menciona los colegios de concesión y educación contratada como educación distrital, gratuita y en jornada única. Así lo presenta en los documentos de caracterización de la educación y dentro de las mismas estadísticas que anualmente debe de presentar para la relación de cuentas de los planes de desarrollo⁴⁷². Así lo enuncian los documentos de caracterización de 2009 a 2012, de ellos tomamos como punto de referencia el año 2004; año límite de los planes de desarrollo entre los del grupo dos y tres de nuestro estudio, de esta forma se puede percibir el desarrollo y legitimación social de esta política educativa de colegios por concesión⁴⁷³. La política educativa por convenio o educación contratada es centenaria ya desde la Constitución de 1886. Fue por invitación especial

⁴⁷² Además corresponde dentro del elemento legal-contractual. El concepto de educación del artículo 67, interpretado por el *Plan decenal nacional de educación 1995-2005*. Es fundamental en nuestro análisis al afirmar que en Colombia la educación es pública, independientemente de que sea prestada por el Estado o por particulares.

⁴⁷³ La propuesta de colegios en concesión, estaba previsto en los planes de desarrollo la construcción de 50 instituciones, pero ya desde la campaña política de Lucho Garzón y el *Plan de desarrollo 2004-2008*, se planteó la no continuación de esta política educativa. Pero frente a la alta demanda, aprovechó la oportunidad política para debilitar la experiencia declarando emergencia educativa, exigiendo a las administraciones por concesión de aceptar implantar la doble jornada. Sin embargo la mayoría no aceptaron valiéndose de las cláusulas contractuales, que exigían implantar jornada única. Pero las construcciones de colegios que estaban previstas desde la alcaldía anterior, no fueron entregadas a administración en educación por concesión, sino directamente lo asumió la Secretaría como educación distrital y docentes de FECODE. De estas instituciones no se ha realizado ninguna evaluación, ni trabajo investigativo comparativo. Un campo por hacer.

de la misma presidencia de la República que varias organizaciones sociales y congregaciones religiosas a través de educación contratada llegaron a Colombia, como las Escuelas Cristianas de la Salle, y la Pía Sociedad Salesiana o Hijos de Don Bosco, una educación muy apreciada en la cultura de Colombia y Bogotá por ser los pioneros en una educación técnica dirigida a las clases populares.

El Documento de caracterización Sector educativo de la SED, dice:

La oferta educativa del sector oficial está conformada en la actualidad por el número de cupos ofrecidos en los colegios distritales, colegios en concesión y colegios privados en convenio (educación contratada). Es a través de estas modalidades mediante las cuales el Distrito Capital busca garantizar el ejercicio del derecho a la educación.

Los colegios distritales son aquellos que la SED opera directamente y que para el año 2012 llegaron a 359. Los colegios en concesión 25 y corresponden a los planteles entregados en administración a instituciones educativas sin ánimo de lucro y autónomas en su funcionamiento. Los colegios en convenio –educación contratada– son 267 y están constituidos por instituciones privadas que suscriben un acuerdo con la Secretaría de educación para garantizar cupos para los niños y niñas de estrato 1, 2 y una proporción del estrato 3, en dónde la oferta oficial es insuficiente. (SED, caracterización 2009)

Tabla 41 Cupos oficiales ofertados por tipo de colegio. Bogotá DC Período 2008-2012.

Tipo de institución	2004	2008	2009	2010	2011	2012
Distrital	756.190	898.478	904.344	902.627	897.138	878.560
Convenio	119.016	146.748	143.516	135.795	127.189	111.719
Concesión	26.307	38.296	39.947	40.022	39.715	39.667
Total	902.513	1.087.522	1.087.807	1.078.444	1.064.042	1.029.946

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la caracterización SED 2009 y 2012.

El cuadro muestra en el año 2004, fecha de finalización del grupo dos de nuestro estudio, un aumento progresivo de matrícula del proyecto en los colegios de concesión, que equivale a un

crecimiento en cobertura, en gratuidad y en calidad, gratuidad al mantenerse en educación oficial y calidad frente a la estructuración y pertenencia alrededor de un PEI exitoso; servicio con libertad en el respeto del derecho del padre de escoger el tipo de educación para sus hijos y jornada única o respeto del derecho del tiempo de los niños.

Si observamos comparativamente con la educación oficial (gratuidad) y la educación prestada por lo no oficial (el Estado en esta modalidad no ofrece gratuidad), se puede observar el nivel de esta obligación del Estado, a 2004 sólo a un 57.5% de cumplimiento (y cumplimiento sólo en parte por tratarse de 756.190 de ellos en media jornada).

Tabla 42 De gratuidad y no gratuidad del derecho a la educación.

Tipo de educación	2004	2005	2006	2007	2008
Distrital	756.190	775.430	791.414	828.550	828.195
Convenio	119.016	125.816	135.700	143.884	146.748
Concesión	26.307	35.612	37.542	38.164	38.296
Total	902.513	936.858	964.656	1.010.062	1.087.522
No oficial	665.866	637.497	618.829	601.402	600.851
Total Oficial y no oficial	1.566.379	1574.355	1583.485	1.612.014	1.614.090
Gratuidad	57.5%	59.5%	60.9%	62.7%	62.8%
No gratuidad	42.5%	40.5%	39.1%	37.3%	37.2%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SED caracterización educativa 2009.

Antes del año 2000, el sistema educativo en la ciudad de Bogotá, contaba –y cuenta– con niños en media jornada, o colegios que atienden dos jornadas, y según el *Documento de la misión* (1998, p. 80) responde a una cobertura aún deficiente y baja: Educación primaria: deficiente cobertura; educación secundaria: baja cobertura; educación media: baja cobertura. De la misma manera que en cobertura, la gratuidad que brinda el Estado en primaria es deficiente y en secundaria y media era baja.

Tabla 43 Indicadores de matrículas 1986; 1998; 2000; 2003 y 2004

Año	Matrícula oficial	Matrícula privada	Total
1986	153.221	256.730	405.951
1998	628.238	737.803	1.365.041
2000	719.228	720.054	1.439.352
2003	860.867	683.351	1.544.218
2004	902.513	665.866	1.568.379

Fuente: Datos de la SED para los años 1986, cuadernos de la ciudad, serie equidad y bienestar N° 8 de la Secretaría Distrital de Hacienda para los años 1998, 2000 y 2003; Caracterización Sector educativo SED, 2009, presenta de 2004 en adelante.

Entre los años 1991 a 2004, hay un aumento muy significativo en cobertura en el sector oficial, pero en el año 2004, ya se presenta un indicador con una nueva variante (cuadro 49), la referente a los niños atendidos no sólo en media jornada y gratuidad (756.190), sino niños atendidos en jornada única y gratuidad en colegios en convenio y concesión (145.323), con la tendencia a la mejora en estos dos indicadores relacionados directamente con los derechos de los niños: derecho a la educación acceso con gratuidad y derecho del tiempo de los niños (jornada única); pero esta tendencia positiva para los niños (negativa para los intereses del sindicato de maestros oficiales) se va a constituir en punto de controversia en las políticas del grupo tres de nuestro estudio.

Es fundamental precisar en nuestro análisis que esta tendencia a la mejora educativa es factible por la modalidad de los colegio en concesión y en convenio; mientras en la educación oficial prestada directamente por el Estado, se está atendiendo los niños en instituciones donde no gozan de jornada única⁴⁷⁴, la infraestructura es deficiente y los proyectos educativos no son suficientemente reconocidos, estos factores hace que la demanda por la libre elección del padre de familia sea por esta clase de instituciones, concesión y convenio, buscando cierta calidad

⁴⁷⁴ A partir del año 2015, el Ministerio de educación nacional, iniciará una política educativa fuerte en este aspecto de la implantación de la jornada única para las instituciones oficiales. Las instituciones privadas y de concesión son de obligatorio cumplimiento como requisito para su funcionamiento (Decreto 1851 de septiembre 2015).

educativa, o si la familia cuenta con algunos medios económicos opte por asumir los gastos educativos en colegios privados.

Estas diferencias de calidad educativa, trazan discriminaciones en relación a los derechos de los niños. Hay discriminación en la educación oficial con relación a la educación no oficial, (prestada por entidades privadas de carácter social o privadas con pago directo del padre de familia), al no ofrecer jornada única, y al no ofrecer otros factores que inciden directamente en la calidad. El derecho a una educación de calidad, interrelacionado con el derecho del tiempo de los niños, es la educación que debe ofrecer el Estado dentro de los compromisos de los tratados internacionales.

La tendencia de mejoramiento de los dos indicadores anteriormente descritos, no es sólo por ser educación pública prestada por entidades privadas de carácter social, sino y fundamentalmente por todos los otros factores que inciden en la calidad educativa como los presentan los diversos estudios que se han realizado sobre estas modalidades a los cuales hemos hecho referencia anteriormente entre ellos: libertad de elección, pertinencia curricular definida en un Proyecto educativo institucional, que lleva a tener un sentido de pertenencia al padre de familia con la institución y mayor participación con la institución escolar, formación del docente, estructuras adecuadas, ambientes escolares acogedores y ricos en formación en valores, donde el niño es el centro del proceso educativo.

¿Se fortalece o no esta tendencia de jornada única y mejoramiento de cobertura y calidad después del año 2004, que asume el grupo tres? Lamentablemente van a primar los intereses sindicales sobre los derechos de los niños y la tendencia de mejoramiento de estos dos indicadores

van a tener una regresión, tanto en cobertura y gratuidad⁴⁷⁵, aunque se logra mantener una mínima tendencia a la calidad en los colegios de carácter distrital, pero no la que se podría alcanzar manteniendo la tendencia a la demanda, propia de la libertad de elección.

13.2.3. Tercer grupo (2004-2015): Política sindicalismo y populismo.

13.2.3.1. Sindicalismo y democracia. Como hemos venido analizando a lo largo de nuestro estudio, las políticas públicas educativas presentadas por los alcaldes que hemos agrupado en este tercer grupo, entregaron la administración de la educación de la ciudad de Bogotá a representantes del gremio sindical de FECODE, por tanto las políticas que van a desarrollar son coherentes con la ideología sindical y pliego de peticiones que a lo largo de la historia colombiana han defendido. El *Documento de la Misión*, de ciencia, educación y desarrollo (1998), primer documento referente de políticas educativas después de la promulgación de la nueva *Constitución* de 1991, reconoce que:

La organización gremial de los docentes ha tenido en los últimos años un papel protagónico en los destinos de la educación en Colombia. Desde el punto de vista sindical, se consolidó como una fuerza que presionó y alcanzó importantes reivindicaciones laborales para los docentes del país; y desde el punto de vista social, ha tratado de elevar el estatus del maestro. Por otra parte, desde 1982, y como una consecuencia del debate educativo que generó la renovación curricular, empezó a desarrollarse en el país un movimiento pedagógico que partió de algunos grupos de base del magisterio e investigadores universitarios. Impulsada por estas fuerzas, la Federación colombiana de educadores destinó esfuerzos y presupuesto significativo a la creación y generación de centros de estudios e investigaciones docentes (CEID) que impulsaran el movimiento pedagógico, e inició la publicación de una revista para los educadores, que ha sido una de

⁴⁷⁵ La regresión también se presenta en el número de colegios con jornada única al presentarse cierre de varias instituciones de modalidad privada y en convenio; como efecto de la política educativa del grupo tres.

las más difundidas e influyentes del país. Tanto los CEID como la revista han contribuido significativamente a ampliar los propósitos y actividades de la organización gremial más allá de las reivindicaciones laborales, hacia la cualificación de los docentes y la promoción del debate público sobre la educación y la pedagogía.

Sin embargo, estos hitos históricos no han tenido la continuidad deseable. La concentración de las acciones gremiales en las reivindicaciones laborales y sociales del maestro, y las tensiones internas, han contribuido a la pérdida de buena parte de la dinámica y del perfil del movimiento pedagógico impulsado desde FECODE.” (Misión de ciencia educación y desarrollo, 1998, p. 93)

Hoy este proceder del sindicato involucrado en la misma administración, queda más que cuestionado, como lo planteamos en párrafos anteriores. Citando a Fullat (1993, pp. 189-193), sobre la participación de la sociedad civil en políticas educativas, él distingue entre el poder de decidir y el poder decir, la participación social tiene que limitarse al decir, a opinar, a discutir, pero no debe decidir, de lo contrario desaparece la democracia; los sindicatos los ubica en el poder decir, junto con otras asociaciones (patronal, de padres, de alumnos) y/o consejos escolares (del estado, autonómicos, región, territoriales, municipales, del centro). La presencia de FECODE en la administración de la Secretaría de educación es una afrenta no sólo a los derechos de los niños, sino a la misma democracia en el país⁴⁷⁶ y de un modo especial en Bogotá, 12 años de daños irreparables en los niños⁴⁷⁷ que por sus políticas gremiales, no han recibido una educación de

⁴⁷⁶ Con FECODE-ADE, como parte del Estado en la dirección de la Secretaría de educación distrital, se constituye en juez y parte; situación clara en el estudio de insuficiencia educativa, base para la contratación con entidades privadas de carácter social; según Valera, (2008, 426), cuando se configura una situación de crisis estructural, el aparato estatal pierde su relacionalidad de arbitraje y mediación universal quebrantándose así no sólo los principios universalistas sino la propia equidad y por ende se abre la proliferación del dolo y la corrupción administrativa (Valera, 2008, 426). Al ser juez y parte, su acción no es ni neutra, ni imparcial (Estado-burocracia), según el mismo Varela (p. 425), en este principio de la imparcialidad, se encuentra la base legítima de la función pública. Para Fernández J.M. (2010), “un gobierno democrático que se sirviera de la educación para los fines partidistas podría concederse muchas etiquetas, pero no la de demócrata” (p. 73).

⁴⁷⁷ El uso permanente de tutelas por parte de los padres de familia y algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional, son evidencias de estos casos. Un Estudio interesante sería un estudio analítico de los distintos pronunciamientos de estas entidades como los mismos entes de control, como Contraloría y Personería.

calidad y la ciudad no progresó en su política educativa, dentro de los principios de: oportunidad e igualdad de trato y el principio de progresividad, entre otros.

13.2.3.2. Derecho de los niños a una educación gratuita y servicio público con libertad. ¿En regresividad? Para una evaluación de la obligación del Estado, según las normas Constitucionales y los tratados internacionales, un punto de referencia son los indicadores del deber del Estado: de gratuidad de niños y jóvenes en el sistema educativo y calidad del sistema.

De la calidad educativa, son diversos factores que intervienen: apropiación del PEI que presentamos en el grupo anterior; otro factor que en las estadísticas y en el imaginario colectivo es presentado casi como el único, es el resultado a las pruebas de estado o pruebas SABER 11:

Tabla 44 Cuadro comparativo pruebas SABER 11.

Categoría	Oficial Distrital			Convenio			Concesión			No oficial		
	2008	2010	2012	2008	2010	2012	2008	2010	2012	2008	2010	2012
Muy Superior	1	0	2	6	11	12	0	0	0	138	226	282
Superior	5	33	110	31	58	73	2	4	8	173	165	167
Alto	91	198	261	78	69	94	7	12	15	102	86	81
Medio	289	245	190	91	66	41	13	9	5	109	72	102
Bajo	148	101	57	37	26	5	6	3	1	85	84	54
Inferior	4	6	2	3	3	1	0	0	0	8	9	4
Total	538	581	622	248	234	226	28	28	31	615	642	690

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección de Evaluación de la Educación –SED 2012 y 2013

Antes de 2008, la calidad se mide por la eficiencia interna, es decir los indicadores de aprobación, reprobación y deserción; los comparativos de las pruebas del estado, sólo aparecen oficialmente en la caracterización de la SED del año 2010 y hace relación del período 2008-2010; y la caracterización 2012, nos muestra los indicadores de la eficiencia interna del 2011 pero ya diferenciada por categoría de colegios donde refleja una brecha entre la educación privada o no oficial; pero a la vez en la oficial una brecha considerable entre la ofrecida por los colegios en convenio, seguidos por los de concesión, en relación a la ofrecida por la oficial distrital, ésta con

menores resultados en calidad. Los factores son diversos, desde el ejercicio del derecho de elección, pertinencia, y factores socio-económicos. Hay una gran brecha en calidad educativa, entre educación brindada por entidades privadas, y las oficiales; existe un puente de mejora como son los colegios en convenio y los de concesión como lo demuestra la demanda y los resultados crecientes de las pruebas SABER, que del nivel superior pasó (los de convenio) del año 2008 a 2012 de 31 establecimiento a 73, de igual forma en calificación alto de 78 establecimientos a 94; (los de convenio los de nivel superior de 2 en el año 2008, pasaron a ser 8 en el año 2012, y con una calificación en alto de 7 en el año 2008, pasaron a 15 en el año 2012).

Tabla 45 Eficiencia interna años 2004 - 2008 y 2011.

Año	Aprobación	Reprobación	Deserción	Retención
2004	92.3 %	4.5 %	3.2 %	96.8 %
2008	92.0 %	4.5 %	3.6 %	96.4 %
2011 Total	90.9 %	6.5 %	2.5 %	97.5 %
2011 Distrital	88.8 %	10.6 %	4.5 %	94.5 %
2011 Concesión	91.7 %	7.5 %	0.8 %	99.2 %
2011 Convenio	93.4 %	5.6 %	1.0 %	99.0 %
2011 total oficial.	86.3 %	9.8 %	3.9 %	95.1 %
2011 Total no oficial.	95.5 %	3.3 %	1.1 %	98.9 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SED para el año 2009 y 2012.

Las tablas 44 y 45, indicadores de la prueba de estado e indicadores de eficiencia interna, muestran una brecha muy grande entre colegios no oficiales, en relación a los colegios oficiales, y de estos muestran resultados mejores los de convenio y concesión que los administrados directamente por el distrito. Ahora entre los colegios que atienden niños con gratuidad sobresalen los colegios en convenio, colocando un porcentaje alto entre la categoría alto, superior y muy superior (115 colegios en el año 2008 y 179 colegios en el año 2012) y los colegios de concesión entre, alto y superior (9 colegios en 2008 y 25 colegios en 2012), en tendencia de mejoramiento. No hay explicación pedagógica más sí ideológica y sindical frente a la política de “depurar este sistema de los convenios”, utilizando las palabras del Secretario de educación (Sánchez, 2013),

para cumplir compromisos de coalición política al gremio de educadores oficiales, conforme lo presentamos anteriormente en el análisis en el ciclo de la implementación.

Referente al deber del Estado a la gratuidad:

Tabla 46 Evolución de matrícula oficial (gratuidad) y no oficial (no gratuidad).

Sector Educativo	2004	2008	2012	2013	2015
Oficial	902.513	1.013.239	935.957	886.177	877.536
No oficial	665.866	600.851	568.741	607.112	554.921
Total	1.568.379	1.614.090	1.504.698	1.490.289	1.432.457
Gratuidad	58.0%	63.0%	62.0%	59.3%	62.0%
No gratuidad	42.0%	37.0%	38.0%	40.7%	38.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SED caracterización educativa 2009, 2012 y 2013.

El cuadro nos muestra una disminución en gratuidad o educación oficial; de atender 902.513 niños en el 2004 y 1.013.239 niños en el 2008; atiende sólo 886.177 niños en gratuidad en el año 2013; y sólo 877.536 niños en el año 2015 (tabla 47 y 48); mientras que existe un alto número de niños en no-gratuidad⁴⁷⁸, donde son los padres de familia que derogan los gastos de educación de sus hijos. Es un efecto perverso como lo definen los políticos, consecuencia de la tratabilidad a los colegios de convenio y concesión dado por este grupo como lo presentamos en el momento respectivo de implementación de políticas; fueron 12 años de retroceso (de 42% en el año 2004 a 38% en el año 2015) en un derecho fundamental de los niños como es el de la educación de nuevas generaciones; en un proceso de avances significativos desde 1991 a 2004. Obligación del Estado –educación gratuita y de calidad–, que los tratados internacionales llama de obligación inmediata (CDESC, Observación 13, núm. 51 y 52).

⁴⁷⁸ Los alumnos permanecen en los mismos colegios en convenio pero la derogación económica pasa directamente a ser asumida por los padres de familia al ser negada o retirada por la administración.

Tabla 47 Cuadro de matrícula oficial a 2015.

2010	2011	2012	2013	2014	2015
1.025.737	856.235	824.238	800.493	828.178	828.062

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos actualizados por la SED el 25 enero 2015. Con la nota que: “en el presente informe debe entenderse como colegios distritales aquellos que son administrados directamente por el distrito capital”.

La matrícula oficial, directamente nos refleja la gratuidad ofrecida por el Estado, donde el cuadro de matrícula oficial del año 2015, nos muestra una disminución significativa de ésta obligación de inmediato cumplimiento; del año 2010 a 2015 son 197.675 niños menos al derecho de gratuidad.

Tabla 48 Cuadro de matrícula oficial en convenio a 2015.

2011	2012	2013	2014	2015
127.178	111.719	82.684	58.879	49.478

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos actualizados por la SED el 25 enero 2015.

La matrícula oficial en colegios en convenio, directamente es asignada por la Secretaría de educación distrital y únicamente para alumnos antiguos en la misma institución, y únicamente “cuando no haya disponibilidad de cupo en un establecimiento educativo oficial” (Resolución 2190 de 4 diciembre 2013, considerando párrafo 6), y únicamente, según resolución que expide la Secretaría de educación anualmente, y únicamente⁴⁷⁹ para las instituciones que la Secretaría de Educación establece en una lista de elegibles del banco de oferentes, según resolución que expide anualmente, y únicamente en UPZ que la Secretaría anualmente define como deficitarias (Resolución 1079 de 2013)⁴⁸⁰. La tabla 49, nos muestra la disminución intencionada de “...las muestras inobjtables de defensa de la educación pública, que este gobierno ha dado, tales como

⁴⁷⁹ Estos ‘únicamente’, en palabras de Bourdieu (2014), son las acciones de Estado, “...con pretensión de causar efecto en el mundo social”, imposición de una ideología, o mejor en las mismas palabras de Bourdieu “son acciones autorizadas, dotadas de una autoridad que gradualmente, por medio de una serie de delegaciones en cadena, remite a un lugar último, como lo es el dios de Aristóteles: el Estado” (p. 24).

⁴⁸⁰ La Resolución 1079 de 2013 de la Secretaría de educación Por medio de la cual se establece las directrices y procedimientos para la conformación del banco de oferentes con el fin de contratar el servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, estatales o entidades educativas particulares en el año lectivo 2014.

(...) depurar notablemente la educación en convenio, llevando esa modalidad de 130.000 estudiantes en diciembre de 2011 a 85.000 en enero de 2013”, palabras del Secretario de Educación del Distrito, en Circular, Bogotá, febrero 5 de 2013; dirigida a los docentes oficiales en un día de cese de actividades académicas por parte de la entidad sindical. Depuración que llega a 49.474 niños, según caracterización de la misma SED del año 2015 y a sólo 22 colegios en concesión de 26 presentes en los años anteriores. El derecho del padre de familia de escoger en tipo de educación para sus hijos de la *Declaración Universal*, no es atendido⁴⁸¹.

Otro elemento de calidad es la jornada única o derecho del tiempo de los niños. Además de la disminución en gratuidad, todos los planes de desarrollo de este grupo tres, paradójicamente plantean en la formulación de políticas, aumento de cupos en la educación oficial, que corresponde a gratuidad, pero casi en su totalidad corresponde a instituciones escolares con doble jornada, es decir sin jornada única. Muestra en la caracterización 2004-2008, (tabla 47) un aumento de 4% en cuatro años (en los siguientes 4 años disminuye otra vez ese 4%; que equivale a 32.110 niños, que aumenta gratuidad, en media jornada, pero significa una disminución de otros 32.110 niños de la posibilidad de jornada única o derecho del tiempo de los niños, creándose un círculo vicioso: *de más a menos*, (más por gratuidad, pero menos 32.11 niños por calidad⁴⁸²). En cambio los dos principios que rigieron el grupo de planes del segundo grupo (más gratuidad con más calidad), se ofreció a 39.000 niños con gratuidad y calidad o jornada única. Pero los datos proporcionados para el año 2015, se presentó disminución en los dos aspectos gratuidad y en calidad como efecto de eliminación de colegios en convenio o educación contratada de calidad –jornada única–. Otro

⁴⁸¹ En el análisis del ciclo de implementación de políticas mencionamos que mientras el grupo dos de nuestro análisis implementó mediante el modelo de la demanda, este grupo tres, lo hizo mediante el modelo de oferta política.

⁴⁸² Para el ejercicio utilizamos el término calidad = jornada única; sabiendo que el tiempo de los niños o jornada única es un elemento más para la calidad. La jornada única está determinada por ley y todo colegio nuevo debe de iniciar con jornada única según la ley general o Ley 115.

círculo vicioso: *de más a menos*, niños en gratuidad en colegios en convenio con jornada única, *reubicados o desplazado forzosamente*, a niños en gratuidad a colegios distritales en media jornada; con el agravante de ser más objeto de políticas que sujeto de derecho, y/o prestación (del Estado), sin libertad (del niño o padre de familia). “En general, en sociología, y en particular cuando se trata del Estado, no hay otra estrategia que la de los Horacios ante los Curiacios, la de David ante Goliat, es decir, hacerse muy pequeño, porque de lo contrario es muy difícil” (Bourdeau, 2014, p. 154).

Tabla 49 *Tabla del juego político de más a menos.*

Primer caso: PDD de Peñalosa y Mockus. 1994-2004.	Segundo caso: PDD de Garzón y Moreno. 2004-2011.	Tercer caso: PDD Moreno y Petro. 2011-2015.
Más gratuidad: cupo oficial. Más calidad: jornada única.	Más gratuidad: cupo oficial. Menos calidad: media jornada.	Igual o menor gratuidad. Menos calidad: De jornada única a media jornada.
Aumento cupo oficial. Aumento cupo concesión y/o convenio.		Desplazamiento de estudiantes de convenio. (Tanto uno como otro son cupos oficiales).
Al aumentar concesión y convenio, aumenta matrícula oficial.	Al detener demanda en concesión y convenio. Produjo crisis educativa, frente a la demanda.	Al “depurar” la prestación en concesión y convenio, disminuyó matrícula oficial.
Aumenta gratuidad	Detiene la gratuidad	Disminuye gratuidad

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SED caracterización educativa 2009, 2012 y 2013.

En el cuadro, el tercer caso: PDD Moreno y Petro (2011-2015), igual o menor gratuidad, se presentó por la “reubicación” o “desplazamiento forzado” de estudiantes de colegios de convenio a colegios distritales; los padres de familia y estudiantes, eligieron el derecho a escoger institución, renunciando a la “gratuidad”, excepto aquellos que por situación extrema de pobreza, no tenían

otra alternativa, incluso algunos de éstos se constituyeron en ‘ausentes emocionales’⁴⁸³ y con el tiempo desertores.

Tabla 50 Proyección para depurar notablemente la educación. Según Oscar Sánchez (2013b).

	2008	2012	2013	2014	2015
Niños atendidos en educación contratada (convenio).	146.748 niños	111.719 niños	82.684 niños	58.879 niños	49.474 niños
Número de instituciones en educación contratada.	274	191	175	46	46

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SED 2012 y 2013: de número de colegios resolución que anualmente expide la SED “Por la cual establece la lista de los elegibles del Banco de oferentes”.

De esta política educativa podemos afirmar que produjo más de 100.000, *desplazamientos forzados* de estudiantes de instituciones en convenio a instituciones oficiales, donde los niños fueron objetos de políticas, con efectos irreversibles en su derecho de proyecto de vida. En palabras del Señor Secretario de educación del distrito Oscar Sánchez (2013), en Circular, Bogotá, febrero 5 de 2013:

Las muestras inobjetables de defensa de la educación pública, que este gobierno ha dado como: (...), depurar notablemente la educación en convenio, llevando esa modalidad de 130.000 estudiantes en diciembre de 2011 a 85.000 en enero de 2013; la meta es finalizar al concluir el gobierno en 2016, el compromiso adquirido. (Página única)

Sin embargo, por el otro lado, las voces de los niños y padres de familia, así se expresaron ante este fenómeno de desplazamiento⁴⁸⁴:

⁴⁸³ Para Minerva Porcel, el absentismo emocional, “es un gran problema de la escuela actual. Niños que van a clase porque no les queda más remedio, que están pero es como si no estuvieran” (La vanguardia, 13 de septiembre de 2015, p. 40).

⁴⁸⁴ El fenómeno de desplazamiento forzado, no sólo tuvo sus efectos irremediables en los niños, sino en la disminución del deber de carácter inmediato del Estado a la gratuidad de la educación. Según indicadores de la misma administración, disminuyó notablemente la gratuidad. (Cf. Cuadro 49). En la encuesta realizada en el Centro Don Bosco, frente a los 142 estudiantes, quienes debían ser reubicados o “desplazados” a colegios oficiales, a la pregunta de si quería permanecer en el Colegio, el 100%, respondió que sí, pero a la pregunta de posibilidad de pago de la pensión, más del 70% , no tenía forma de hacerlo: 25 estudiantes eran hijos de madre cabeza de hogar; 3 huérfanos de ambos padres; 3 de estrato 1; 40 de estrato 2; 93 de estrato 3; 8 de estrato 4 (Centro Don Bosco, 2013). Las familias aun así en otros establecimientos (Los niños del Centro Don Bosco, salieron favorecidos por tutela a su favor de permanecer en la institución), prefirieron perder la gratuidad que someterse al “desplazamiento forzado”.

- Como quiera que la secretaría de educación arbitrariamente ha atentado con la constitución nacional violando el derecho a la elección de educación para mi hijo, castigándolo al querer quitarle la ilusión de graduarse en el colegio que él mismo escogió para realizar todo su bachillerato técnico industrial, discriminándolo cuando sus dos hermanos mayores tuvieron el honor y el privilegio de graduarse en tan excelente institución.

- Estoy segura que un traslado de colegio sería traumático para Nicolás, de hecho ya lo es. Desde que él se enteró de la posibilidad de cambiar de colegio ha bajado académicamente y anímicamente, pienso que este proceso es un atropello de parte de nuestros gobernantes en contra de nuestros hijos y más en la edad que están, pues como sabemos la adolescencia es una etapa muy difícil de vivir, para los chicos y si a eso le sumamos este desplazamiento, porque eso es, un desplazamiento de su segundo hogar.

- Hoy me pregunto qué va a ser del futuro de mi hijo, cuando siendo muy niño lo saque de una población violenta y donde el pan de cada día era ver como los pobres campesinos abandonaban sus tierras porque simplemente a la guerrilla así le parecía pensando que en la ciudad tendría una mejor calidad de vida y jamás escucharía la palabra DESPLAZADOS y hoy a punto de terminar un sueño luchado, veo mi sueño y el de mi hijo truncados por una decisión de un par de dirigentes que no tuvieron la delicadeza de preguntarle a los niños que pensaban de esta situación y a los padres cual era nuestra conformidad.

- Hago saber los sentimientos que tiene en estos momentos mi hijo frente al traslado (intranquilidad, tristeza, nerviosismo, molesto entre otros), lo cual no es saludable para él como persona.

- Ante la determinación de la SED, de trasladar a nuestros hijos, como padres manifestamos nuestro rechazo rotundo a la errónea decisión inconstitucional que agrede los derechos del niño, solo por complacer políticas excluyentes y parcializadas que ningún bien le hacen a nuestra sociedad tan necesitada de acciones que brinden oportunidades a nuestros niños y jóvenes como elemento primordial para lograr la tan anhelada paz. Ante esta AGRESIÓN no nos queda más que buscar la manera de mantener a nuestro hijo en el CENTRO DON BOSCO para no truncar su formación en un PEI tan bien

fundamentado, su acreditación como bachiller técnico. Y el sueño de ser bachiller de esta prestigiosa institución educativa al lado de sus maestros y compañeros con quienes ha compartido y creado lazos de amistad y lealtad a su colegio que le ha brindado la oportunidad de ser buenos cristianos y honestos ciudadanos.

- Otra institución lo afectaría terriblemente en su libre desarrollo y eso podría dejar unas huellas muy profundas que no se borrarían fácilmente porque tendría que cambiar a sus compañeros, profesores y adaptarse a otro sistema de estudio, se afectaría psicológicamente porque está acostumbrado a su jornada. (Los colegios de convenio todos funcionan con jornada única, mientras todos los distritales dos jornadas). (Centro Don Bosco, 2013)

También se pronunciaron los jueces que atendieron estos casos de “desplazamiento forzado” de estudiantes; en el fallo de la tutela 003 enero 7 de 2003. Radicado 11001 40 04 063 2009 00232. Juzgado 63 penal municipal Bogotá:

No se puede extraviar por simples fundamentos administrativos el sentir constitucional de protección a los derechos de los menores acorde al artículo 44 de la carta magna (...) si se deja aparte los fundamentos administrativos se descubre la esencia del sentir constitucional. (*Tutela* N. 003 N. 11001-2003)

Igualmente el fallo en primera y segunda instancia directamente del caso del Centro Don Bosco, en la Tutela N. 0102-2013 del instaurada veinte de noviembre de 2013, por Ricardo María Cañón Prieto Personero de Bogotá en contra de la Alcaldía Mayor de Bogotá, respuesta de la juez setenta y seis penal municipal en fallo primera instancia y juez treinta dos penal del Circuito, segunda instancia, a favor de 142 estudiantes que se formaron en la institución privada en convenio y se pretendía ser trasladados a diversas instituciones distritales:

Si el lema de la administración distrital en su plan de desarrollo es “BOGOTA HUMANA”, es justamente en garantía de esos Derechos Humanos que esos 142 niños

que es necesarios protegerlos y amparar el derecho a la educación adecuada. (*Tutela* N. 0102-2013)

La Corte Constitucional frente a esta práctica recurrente también en otros entes territoriales se ha pronunciado, como fue en la sentencia 671 de 2002:

Las entidades territoriales deben observar el principio de progresividad y la consecuente prohibición de regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales que esta corporación ha fijado, siguiendo los lineamientos del derecho internacional de los Derechos Humanos. (*Sentencia* 671)

Igualmente en la sentencia 689 de 2010:

Procede al derecho de los niños a permanecer en la institución educativa en la cual venían estudiando, en desarrollo a los principios de buena fe, confianza legítima y respeto del acto propio. Se califica el acto de la Secretaría de educación del traslado de estudiantes como un irrespeto del derecho a la educación, y específicamente la obligación del Estado de evitar tomar medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación y del libre desarrollo de la personalidad de los niños y de los jóvenes. (*Sentencia* 689)

Pero también podemos escuchar voces desde el campo de la sicología; En un estudio realizado en la universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, departamento de psiquiatría hicieron el análisis de las consecuencias psicosociales en los adolescentes en situación de desplazamiento, en una de las conclusiones del estudio manifiestan:

Dentro de los espacios estudiados de desplazamiento, se encuentra el entorno escolar, lugar en el que los niños y adolescentes pasan la mayor parte de su tiempo, convirtiéndose en el lugar de socialización fundamental donde los adolescentes consolidan su proceso de identidad personal; investigando en otros países donde se han hecho traslados de este tipo se encontró que el cambio de colegio disminuye hasta en 25% el rendimiento escolar. (p. 57)

Hoy se nos impone un nuevo reto, el de establecer las consecuencias que trae el desplazamiento de estudiantes que han comenzado su proceso de identidad y arraigo emocional con sus pares y entorno en el que basan su proyecto de vida y que de repente se ve truncado sin saber por qué. Estos casos de cierta apariencia de normalidad en educación, a los derechos de los niños quedan a la sombra ante casos no ocultables de violaciones como los niños soldados, prostitución infantil, tema de los protocolos del convenio de los derechos de los niños, pero como manifiesta Paulo Freire (2015, p. 125), la teoría cultural parte de una matriz dialógica o antidialógica: la primera sirve a la liberación, la segunda para la opresión.

13.2.3.3. Derecho al interés superior de los niños. Deserciones y baja formación en valores en el sistema educativo. A una mirada estadística evaluativa, de la tabla 73, causa de deserciones presentada por la SED (2012 y 2013), llama la atención ciertos indicadores que aumentan como efecto de implementación de las políticas generales⁴⁸⁵: la deserción.

Tabla 51 Caracterización deserción colegios oficiales: Propuesta formativa.

Causa de deserción	2010	2011	2012	Total
Ausencia emocional; falta de interés;	1.449	1.697		3.146
No se adaptó a la propuesta pedagógica	327	509		836
Total de ambas causas	1.776	2.206		3.982

Fuente: Elaboración propia utilizando fuentes de la Sed. Caracterización Sector Educativo 2012 y 2013. (La caracterización de la SED de los años 2013 y 2015, no presentan datos).

⁴⁸⁵ El “desplazamiento forzado” de su Institución educativa donde el niño ha desarrollado sentido de pertenencia y crecimiento con sus pares, trae impacto emocional en ellos los niños, niñas y adolescentes. Existen investigaciones acerca de los efectos psicológicos del desplazamiento, traslado, desarraigo y migración, de cualquier clase. Cf Busse y O’Mahony (2000). Algunos estudios demuestran que estas vivencias, incluso generan un malestar psicológico permanente, son más duraderas en los adolescentes, ya que se altera el proceso normal de desarrollo de su identidad personal. Dejan implicaciones emocionales que dificultan la adaptación al nuevo entorno y en esta medida surge un rechazo a la escuela. Cf Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para refugiados/ACNUR. Desarrollo de niños, niñas y adolescentes: Acciones por los derechos de los niños (2004).

Ya hemos anotado anteriormente como efecto de la política en el grupo tres del estudio: el de “ausencia emocional” que tiene una relación directa con la no adaptación del niño a la propuesta pedagógica o peor ante la inexistencia de propuestas pedagógicas claras en algunas instituciones distritales.

La mayoría de los colegios oficiales no cuentan con un Proyecto Educativo Institucional PEI bien estructurado, y no tienen evaluaciones en este campo. Mientras sí existen evaluaciones de los colegios en concesión y convenio, que son evaluados anualmente, y muestra una identificación alta con la propuesta pedagógica, con un factor determinante, la libertad de escogencia de la institución y prestación con libertad. El número de niños que abandonan la escuela por ausencia emocional equivale a cuatro instituciones completas de 1.000 estudiantes. Es de declarar una verdadera emergencia educativa en los colegios oficiales ante este factor.

Tabla 52 Caracterización deserción colegios oficiales: Formación en valores.

Causa de deserción	2010	2011	2012	total
Embarazos/Paternidad	430	422		
Consumo droga alcohol	234	141		
Fue expulsado	68	156		
Problema con pandillas	277	165		
Violencia escolar	94	86		
Total formación en valores.	1.103	970		2.073

Fuente: Elaboración propia utilizando. Fuentes de la SED. Caracterización sector educativo 2012 y 2013. (La caracterización de la SED de los años 2013 y 2015, no presentan estos datos).

La propuesta en formación en valores tiene una relación directa con el Proyecto Educativo Institucional. No existen evaluación y estudios que no haga relación a estas problemáticas, pero la falta de propuestas concretas en el campo de la educación oficial al menos los últimos años no han sido efectivas. El grupo tres de políticas públicas de nuestro estudio, planteó una propuesta correctiva, a nivel general llamada “Propuesta Río”, un gran avance, pero no hay aún una evaluación de la propuesta es necesario y fundamental, pero sobre todo es esencial plantear

propuestas preventivas que sólo se logra en ambientes sanos y corresponsables entre: familia, sociedad, Estado.

Tabla 53 Caracterización deserción colegios oficiales 2012 y 2013.

Causa de deserción	2010	2011	2012	total
Vive lejos	9.371	8.189		
Cambio de domicilio fuera de la ciudad	13.148	17.887		

Fuente: Elaboración propia utilizando fuente de la SED.

Los Planes de desarrollo del grupo tres de nuestro estudio, han tomado como único punto de referencia, para justificar su política pública, la de “zonificación”, el de georeferente de residencia familiar; pero no es coherente a este referente, cuando busca otras estrategias como transporte, para llevarlos a Zonas u UPZ receptoras. La Educación en los planes de desarrollo del grupo tres de nuestro estudio, entra otra vez en un juego: *recojo pero disperso*. Es fundamental otros criterios que van incluidos en el derecho a escoger institución escolar como son: sitio de trabajo del padre de familia⁴⁸⁶; escogencia del colegio para romper el círculo de marginación en que viven; tradición y sentido de pertenencia a cierta institución escolar. No hay evaluación ni estudio en este caso en Bogotá, pero sí en otras naciones de ello hicimos referencia en el marco doctrinal; de un modo especial el artículo de Joseph Viteritti (2002, p. 201-211), titulado: “Una salida. La elección de escuela y oportunidades educativas”.

⁴⁸⁶ Este factor no se tuvo en cuenta en el plan de reubicación o desplazamiento forzado, y se constituye en un factor determinante de elección de la institución educativa. Lamentablemente la resolución de la SED justifica la reubicación o desplazamiento forzado por el criterio de zonificación, planteado en el estudio de insuficiencia, elaborado por el mismo organismo y sin contemplar otros criterios como el de ubicación laboral del padre y el principio de libertad de elección, sin discriminación domiciliaria.

13.3. A modo de síntesis de la fase de evaluación como medio para determinar los resultados y efectos de las políticas educativas.

Como planteamos en el marco doctrinal en el tema de las políticas públicas, la evaluación como fase de una política pública, “sigue siendo ante todo un proceso político, lo cual quiere decir que la práctica de la evaluación no está exenta de situaciones de arbitraje entre concepciones divergentes” (Roth, 2012, p. 166), de ahí que para una mayor objetividad en nuestro análisis, hacemos uso de evaluaciones en documentos que han manejado un modelo de evaluación pluralista o múltiple, donde los evaluadores son un grupo de expertos y generalmente externos al programa y de trascendencia nacional, también hemos utilizado estadísticas que son producidas por el mismo ente al que corresponde nuestro objeto de estudio como es la Secretaría de educación de Bogotá; la caracterización de colegios presentada por la SED, es la única información oficial y presumiblemente técnica, en cuanto al desempeño de los estudiantes de cada colegio (Caracterización SED 2012, p. 100); se alimenta de datos del ICFES para los exámenes de estado y de los formularios C600, formularios de recolección de información estadística cuyo objetivo es recopilar información de cada una de las jornadas ofrecidas por los colegios de educación formal, en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media, requerida para la administración y planeación de la educación y la determinación de políticas a nivel nacional y territorial (DANE).

De las evaluaciones, el primer documento que hacemos referencia corresponde al texto *Colombia: Al filo de la oportunidad*, que se ajusta muy bien también dentro del proceso histórico, y responde a una propuesta y mapa de navegación de política nacional de educación. El grupo uno y en parte el grupo dos de nuestro estudio así lo asumieron y por tanto responde a un proceso que se generó a partir de la nueva *Constitución nacional*, y nos encontramos con una gran fortaleza de armonía y lineamientos de principios orientadores de la política. También es un proceso que generó

el nuevo concepto de Educación en Colombia definido en el artículo 67 de la *Constitución nacional*, siendo la sociedad civil la coalición fundamental⁴⁸⁷ de este proceso:

Los *Planes de desarrollo*, presentan resultados en orden al objetivo propuesto: la democratización y la descentralización de la calidad de la educación (*Documento de la Misión* 1998, p.123). Para el logro del objetivo, una estrategia innovadora reconocida a nivel mundial, es la impulsada por las políticas del grupo dos de nuestro estudio (1994-2004), en lo referente a los colegios en concesión y fortalecimiento de convenios con proyectos educativos exitosos⁴⁸⁸, que llevó a alcanzar objetivos de acceso a la educación y al mejoramiento significativo de la calidad educativa, en el respeto de los artículos 67 y 68 de la *Constitución nacional*; este último hace referencia a la libertad del padre de escoger el tipo de educación para sus hijos menores y por ende la institución escolar; la matrícula es el acto que formaliza la vinculación del educando al servicio educativo. [Que] “se realizará por una sola vez, al ingresar el alumno a un establecimiento educativo (...)” (Ley 115, art. 95), como garantía, protección, realización y/o hacer cumplir los derechos prevalentes de los niños (CN, art 44).

Los colegios en concesión, dentro de la política de los planes de desarrollo, están orientados a garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes del distrito, ampliando la oferta de los grupos más vulnerables en áreas marginales de la ciudad y lograr educación de calidad en periodos cortos, desde el año 1998 se comienza a implementar el modelo de concesión del servicio público educativo. Desde el año 2000 se está ejecutando en Bogotá.

⁴⁸⁷ Félix Riera, define como sociedad civil “aquellas personas o entidades que construyen nuevas oportunidades para el desarrollo colectivo de nuestra sociedad, que lo hacen alejadas del beneficio político y que actúan como puentes entre las ideas y sus realizaciones, con vocación de construir a favor de todos y contra nadie” (9 de febrero de 2016, *La Vanguardia*, p. 23).

⁴⁸⁸ El fin de los Proyectos institucionales educativos es la formación integral del alumno y respuesta al contexto (Ley 115, art. 73).

Lamentablemente el juego político dentro de la democracia, el tercer grupo, con sus políticas de sindicalismo y populismo, con la propuesta “potenciar lo público”, por coalición política, entregaron la administración de la educación de la ciudad de Bogotá a representantes del gremio sindical de FECODE-ADE; por tanto las políticas formuladas e implementadas son coherentes con la ideología sindical y pliego de peticiones, que a lo largo de la historia Colombiana han defendido. Si los dos primeros grupos en coalición con la sociedad civil generaron actos y efectos positivos a favor de los derechos de ella, la sociedad civil (derecho de organización y participación), y por ende de las familias y los niños; la coalición del tercer grupo generó efectos positivos a su coalición (sindicato de docentes oficiales), pero efectos perversos a las familias y a los derechos de los niños, como los hemos enunciados en el cuadro que representamos de esta fase de la evaluación de políticas.

Entre los efectos perversos enunciados: el ignorar muchos temas de administraciones anteriores, como crear equidad a través del diseño urbano⁴⁸⁹ y dentro de este diseño el aspecto semiótico institución escolar contexto cultural, que representan los colegios en convenio y concesión; relación semiótica fundamental en el derecho a la educación, como es presentado en el Congreso Mundial de Dakar; otro efecto dado por la “ceguera paradigmática”, llevó al desplazamiento forzado de estudiantes de instituciones en convenio y concesión a instituciones oficiales⁴⁹⁰; es el desconocimiento de derechos y responsabilidades de la familia, la sociedad y

⁴⁸⁹ La Gestión de Enrique Peñalosa es recordada por su decisión y tenacidad de crear equidad a través del diseño urbano de la ciudad; y en esta gestión la centralidad de los niños, de ahí su concepto arquitectónico y gestión de los colegios de concesión (Castro, J. 15 de octubre de 2015, www.ElTiempo.com).

⁴⁹⁰ Este caso en particular, es uno de los motivos fundamentales que me llevó a la realización de este estudio, para entender, que este hecho es una violación al derecho que tienen los padres de familia a escoger el tipo de educación para sus hijos y por ende el establecimiento educativo. Tema planteado en los tratados Internacionales, en la Constitución Colombiana y recogida en el Documento de Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo. Estos documentos son referentes obligatorios y se constituyeron en guía de las políticas públicas para Colombia desde la promulgación de la Constitución de 1991.

aún de algunas entidades del Estado; porque, centralizó la administración debilitando las autonomías sectoriales y de las institucionales escolares; pérdida del derecho del padre de familia de escoger el tipo de educación y por ende la institución educativa⁴⁹¹ de sus hijos según sus convicciones.

Efectos de esta política se manifiesta también en aumento de problemas de drogadicción, embarazos no deseados, delincuencia en los colegios oficiales⁴⁹²; aumento de la deserción escolar; disminución del derecho a la gratuidad. Se puede afirmar, hay violación a los Derechos del niño, derechos constitucionales y derecho internacional. La relación educación política-partidista, coloca a los niños a merced de la política ideológica del gobernante de turno; y no se respeta la educación como un proceso a largo plazo, centrado en el desarrollo del ser del niño y de la persona, de la cuna hasta la tumba, pero que en la etapa escolar de generación en generación, exige el máximo de cuidado en cada una de las etapas de crecimiento, en especial su niñez y adolescencia. Podemos concluir citando a Arendt (2016) en el libro *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*; una de ellas la dedica a la crisis en la educación, dice:

Parece obvio que la educación moderna, en la medida que aspira a establecer un mundo de niños, destruye las condiciones vitales. Pero resulta muy extraño que semejante perjuicio para los pequeños que están en proceso de desarrollo sea una consecuencia de la educación moderna, ya que este tipo de educación siempre sostuvo que su meta exclusiva era la de servir al niño y se rebeló contra los métodos del pasado, porque ellos no se había tomado en cuenta suficiente de cuáles son la naturaleza íntima y las necesidades del niño. “El siglo del niño”, como podríamos llamarlo, iba a emancipar a

⁴⁹¹ Derecho que ejercen todos los Padres de familia de los estratos sociales tres, cuatro y cinco y seis, mientras en este caso del grupo tres de políticas educativas de nuestro estudio está discriminando (paradójicamente a quiénes va dirigida la política educativa de la Bogotá Humana), de este derecho a las clases sociales más pobres y vulnerables estrato 0, 1, 2 y parte del tres, que poco a poco también se le ha ido limitando.

⁴⁹² Según informe de la personería de Bogotá el 49% de colegios públicos tienen problemas de drogas, mientras los colegios privados presentan el 17% (Personería, 16 de agosto de 2015, www.ElEspectador.com).

los pequeños y a liberarlos de las normas provenientes del mundo adulto. Por consiguiente, nos preguntamos cómo pudo ser que las condiciones de vida más elementales y necesarias para el crecimiento y desarrollo del niño se pasaran por alto o, sencillamente, no se conocieran. Además, tampoco entendemos cómo pudo ocurrir que el niño quedara expuesto a lo que más caracteriza al mundo adulto, al aspecto público, cuando se había llegado a la idea de que el error básico de toda la educación antigua había sido el de no ver en los grupos infantiles más que grupos de adultos pequeños.

La razón de este extraño estado de cosas no tiene una relación directa con la educación, sino que más bien hay que buscarla en los criterios y prejuicios acerca de la naturaleza de la vida privada y del mundo público y de la interrelación de ambos, característica de la sociedad actual desde la época moderna (...). Una peculiaridad de la sociedad moderna, y nada sobreentendida, es que considera la vida, es decir la vida terrena del individuo y de la familia, como el bien supremo; por esta razón, en contraste con los siglos anteriores, emancipó esa vida y todas las actividades relacionadas con su preservación y enriquecimiento de la ocultación de lo privado, a la vez que lo expuso a la luz del mundo público. Ese sentido es el que tiene la emancipación de los trabajadores y de las mujeres, no como personas, desde luego, sino en la medida en que cumplen una función necesaria en el proceso vital de la sociedad.

Los últimos afectados por este proceso de emancipación fueron los niños, y lo que había significado una verdadera liberación para los trabajadores y las mujeres (...) fue una entrega y traición en el caso de los niños, insertos aún en la etapa en que el simple hecho de la vida y de la crianza supera el factor de la personalidad. Cuanto más descarta la sociedad moderna la distinción entre lo privado y lo público, entre lo que sólo puede prosperar en un cambio oculto y lo que necesita que lo muestren a plena luz en el mundo público, cuanto más inserta está entre lo privado y lo público una esfera social en la que lo privado se hace público y viceversa, más difícil son las cosas para sus niños, que por naturaleza necesitan la seguridad de un espacio recoleto para madurar sin perturbaciones. (pp. 288-289)

CUARTA PARTE: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Existe, por supuesto, una conexión entre la pérdida de la autoridad en la vida pública y en la vida política, por un lado, y la que se produjo en los campos privados y prepolíticos de la familia y de la escuela, por otro” (Arendt, 2016, p. 293).

CAPÍTULO 14

Conclusiones y propuestas

De acuerdo con los dos objetivos generales propuestos para el trabajo realizado: 1). Indagar la interpretación holística presente en los tratados internacionales que tratan el tema de los Derechos del niño, derecho a la educación, desde la *Declaración de Ginebra* de 1924 y su posterior desarrollo hasta la *Observación general 14* del Comité de Derechos del niño; 2). Analizar los planes de desarrollo en la ciudad de Bogotá, DC, construidos a partir de la *Constitución* de 1991, evidenciar si en ellos hay condiciones y políticas públicas, en el campo de la educación escolar, que fortalezcan y respeten el desarrollo o crecimiento normal del niño⁴⁹³ según los tratados internacionales.

Referente a estos dos objetivos, se organizan las conclusiones y propuestas:

14.1. Conclusiones desde los tratados internacionales

– Para hacer una lectura atenta de los Derechos del niño, es necesario antes leer y comprender el primer antecedente histórico y el sencillo pero profundo documento que redactó la inglesa Eglantyne (1923), quién siempre y de manera espontánea mantuvo una absoluta neutralidad ante los intereses políticos; es de anotar además, que en la época inmediatamente después de la Primera Guerra mundial, no existe una polarización ideológica entre liberalismo y socialismo, al contrario está la idea que los asuntos sociales sean tratados con ideas universales.

– La *Declaración de Ginebra* de 1924 es la obra de Eglantyne que fue asumida por la Sociedad de Naciones, en ella se proclamaron los principios universales de los Derechos del niño, todos los demás tratados internacionales incluida la *Declaración Universal* de 1948, *Declaración de los*

⁴⁹³ Primer principio que se enuncia en la *Declaración de Ginebra* de 1924.

Derechos del niño de 1959, *Convención sobre los Derechos del niño* de 1989, explican de una u otra forma y desarrollan los cinco principios enunciados en Ginebra. Los principios conforman una totalidad, en una relación directa entre ‘desarrollo o crecimiento normal del niño’⁴⁹⁴ y ‘educación’, en la individualidad del niño, sujeto de derechos.

– Nos encontramos en el contexto del siglo XIX después de la Primera Guerra mundial. La *Declaración de Ginebra*, obra de Englantyne, y del empeño de las organizaciones sociales, que preocupadas por la realidad de los niños, ven la necesidad de una proclamación universal de los Derechos del niño y de los deberes de la humanidad hacia ellos, de parte de la familia, la sociedad y el Estado.

– Para visualizar la interpretación holística que presentan los tratados internacionales de los Derechos del niño, derecho a la educación, es necesario identificar todos y cada uno de los principales documentos, a través de los cuales generan doctrina sobre todo lo concerniente a los Derechos del niño, derecho a la educación; incumplir alguno de sus principios en la formulación, implementación de políticas, pueden colocar al Estado en situación de violación de los Derechos Humanos.

– Los tratados internacionales en su desarrollo histórico desde 1919⁴⁹⁵ y en su interpretación de los Derechos del niño, presenta e identifica los principales elementos del derecho al desarrollo o crecimiento normal del niño y del derecho a la educación; muestran la complejidad de la temática, pero a la vez la sencillez de la fuente de inspiración de los Derechos del niño como lo es la *Declaración de Ginebra*.

⁴⁹⁴ Así es definido el primer principio de los Derechos del niño, en la *Declaración de Ginebra*.

⁴⁹⁵ La *Declaración de Ginebra* de 1924, fue proclamada por la Sociedad de Naciones, organismo internacional, creado por la Conferencia de París el 24 de abril de 1919 (Cots, 1979, p. 94).

– Los principales documentos y los elementos identificados son:

1. – *Declaración de Ginebra 1924:*

– El niño sujeto de derechos y de deberes hacia él (familia, sociedad y el Estado); principio de totalidad del ser del niño al cual hay que responder en las diversas etapas de su desarrollo; principio de interdependencia e interrelación; derecho a crecer; derecho a poder desarrollarse de una manera normal; principio a la educación integral; principio a la protección e interés superior del niño; principio de no discriminación y no injerencia; neutralidad de los intereses políticos; no es un grupo más de otros colectivos vulnerables, su derecho a crecer y desarrollarse es de todos, pero los niños necesitan y exigen para su crecimiento integral un carácter particular de las necesidades, que por estar en desarrollo piden imperiosamente unas etapas y tiempo en cada una de ellas. Difícilmente del crecimiento perdido, los niños se recuperan. Derecho del tiempo de los niños; derecho a vivir su infancia; derecho del padre de familia en orden a su desarrollo normal material y espiritual, de ser el primer criador.

2. – *Memorando y resolución 309, C (IX) de 1950:*

– El niño sujeto de derechos y de deberes hacia él (familia, sociedad y Estado); la visión de totalidad del ser del niño al cual hay que responder educativamente, en las diversas etapas de su desarrollo; principio de relación de sus derechos indivisibles e interrelacionados; el niño ha de gozar de todos los derechos sin discriminación alguna; principio de protección e interés superior del niño; principio de crecer, bajo la salvaguarda de sus propios padres, por la importancia del hogar y la familia para el desarrollo del niño; principio de implicación: familia, sociedad, Estado.

3. – *Declaración de los Derechos del niño de 1959:*

– Prevalencia del principio universal de los Derechos del niño por sobre cualquier querella ideológica; el principio del interés superior del niño como la consideración fundamental; principio de responsabilidad de todos: familia, sociedad y el Estado; principio de crecer, bajo la salvaguarda de sus propios padres, por la importancia del hogar y la familia para el desarrollo del niño; principio de interrelación de los derechos subjetivos y sociales; principio del desarrollo armónico integral; principio de oportunidades irreversibles en el crecimiento, desarrollo y educación del niño; principio de prevención en el desarrollo de su personalidad (enfermedad, delincuencia, abuso de orden político).

4. – *Declaración Universal de los derechos humanos* de 1948:

– La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales (art. 26.2); los padres de familia tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación para sus hijos (art. 26.3); principio de libertad, conciencia y religión (art. 18); principio de no injerencia en su vida privada, su familia, su domicilio (art. 12); “Una vez hecha la elección –del tipo de educación escogida– toda injerencia constituiría una violación de los Derechos Humanos”⁴⁹⁶; derecho a la instrucción gratuita y obligatoria (26.1).

5. – *Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales* de 1950:

– Principio de garantías para la protección a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; libertad de profesar, de cambiar y de manifestar sus convicciones individual o colectivamente por medio del culto, la enseñanza, las prácticas; a nadie se le puede negar el derecho a la instrucción;

⁴⁹⁶ Corresponde a los debates presentados en la Asamblea general sobre los Derechos del niño. Documento E/CN.4/SR.555-558 (Cots, 1979, p. 209).

el Estado en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.

6. – *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza* 1960:

– Las discriminaciones en el campo de la enseñanza constituyen una violación de los derechos enunciados en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*:

Se entiende por discriminación, toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otro índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, [domicilio], que tenga por finalidad o por efecto destruir la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza (art. 1).

– Principio de garantía de parte del Estado de prestación del servicio, pero en libertad de las personas.

– Principio de igualdad de oportunidades y de trato –en libertad– en el campo de la enseñanza, de cada niño y de todos los niños; de cada escuela y de todas las escuelas; de cada docente y de todos los docentes; de cada método educativo y de los diversos métodos; principio de progresividad, en la igualdad de oportunidades y de trato en libertad; hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria; generalizar y hacer accesible a toda la enseñanza secundaria en sus diversas formas; hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior.

7. – *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* y *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* de 1966:

– Los Estados reconocen el derecho de toda persona a la educación que debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de la dignidad (PIDESC, art. 13); principio de obligatoriedad de los Estados de garantizar, proteger y cumplir la igualdad en el goce de todos los derechos, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales (núm.. 3); el derecho de elección –principio del padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos–, el Estado se compromete a respetar y favorecer escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas (PIDESC, art. 13).

8. – Parlamento Europeo: *Resolución sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza* de 1984:

– Principio de implicación que conlleva el derecho a la libertad de enseñanza y el derecho del padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos, acarrea la obligación de los Estados de hacer posible el ejercicio práctico de estos derechos, incluido el aspecto económico, y de conceder a los centros las subvenciones públicas necesarias para el ejercicio de su misión, sin discriminación por razón de la entidad titular, los padres, los alumnos o el personal.

9. – *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre* de 1948 y *Convención Americana sobre los Derechos Humanos* de 1967:

– Principio de interrelación del derecho-deber; principio *pro-homine*; principio de limitación por los derechos de los demás; principio-derecho al ‘proyecto de vida’ (CIDH); principio de solidaridad-subsidiaridad; principio al ‘desarrollo progresivo’; principio de universalidad del derecho-deber; principio de los Derechos Humanos como atributos de la persona humana y no de una consecuencia del reconocimiento por el Estado; principio de complejidad de los Derechos

Humanos, forman un complejo integral, interdependiente e inherente a la persona humana, enunciación de su dignidad.

10. – *Convención sobre los Derechos del niño* de 1989:

– Desde el principio rector de la protección, el interés superior del niño está inspirado en: principio de no discriminación, principio de supervivencia y desarrollo del niño, principio de la participación del niño.

Además, el principio de supervivencia y desarrollo del niño, en sus dimensiones del desarrollo intelectual, psicológico y social está sugerido desde los principios de:

- Principios indivisibles, interrelacionados, interdependientes de sus derechos.
- Principio de “desarrollar la personalidad del niño hasta el máximo de sus posibilidades”.
- Principio de no injerencia de parte del Estado; libre elección de educación y de escuela.
- Principio primario de los padres en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño.

11.- *Conferencia mundial de Teherán* y de *Viena de Derechos Humanos* de 1968 y 1993:

– Todos los Derechos Humanos, son universales, indivisibles e interdependientes y están interrelacionados entre sí; principio a la libre determinación, no sólo de los pueblos, sino incluye también el de cada ser humano a su desarrollo personal; a ofrecer a todos los seres humanos el goce de la máxima libertad y dignidad, que les permita alcanzar un estado de bienestar físico, mental, social y espiritual (párr. 5 y 13); el ser humano, es origen, sujeto, beneficiario y partícipe de los Derechos Humanos (Viena, párr. 5); la negación del derecho de la libre determinación constituye una violación de los Derechos Humanos; la persona humana es el sujeto central del desarrollo; la falta de desarrollo social o económico de los pueblos no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos; cada miembro de la sociedad tiene una

inviolabilidad fundada en la dignidad humana, que no puede ser anulada, ni siquiera en pro de un supuesto bien común.

12. – *Foro mundial de Jontien de 1990:*

– Principio de progresividad que implica aumentar los servicios educativos de calidad y tomar medidas coherentes para reducir las desigualdades; principio de potencialidad que conlleva modificar las desigualdades en materia de educación y suprimir las discriminaciones en las posibilidades de aprendizaje de los grupos desatendidos; principio de cobertura-calidad, como dos indicadores indivisibles, interdependientes e interrelacionados de ahí que:

– Reducir desigualdades. Una política de igualación es discriminatoria, una política de oportunidades, reduce desigualdades.

– Concentrar la atención en el aprendizaje en un desarrollo genuino del individuo.

– Fortalecer la concentración de acciones, que exige visión ampliada y compromiso renovado, que sólo es posible mediante la concertación y ésta sin perder de vista que el fin último de la educación es el desarrollo integral del niño, su crecimiento armónico, como sujeto de derechos, sin discriminación alguna.

– Fortalecer la equidad. La educación básica de calidad satisfactoria, es un medio eficaz para fomentar la equidad.

13. – *Foro mundial de Dakar: Política a una educación inclusiva de calidad del año 2000:*

– Principio de potenciación de todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables; principio de relación semiótica entre las instituciones educativas y la sociedad civil; principio de

desmarginalización; principio de contextualización: es decir concebir la educación en contextos específicos; principio de inclusión y visibilidad de los niños, donde la cantidad no debe ser un objetivo separado de equidad y de la calidad; educación con visión ampliada y renovada; educación sólida, no solamente asientos en la escuela, cuyos programas de estudios y métodos didácticos son obsoletos, sino escuelas atractivas y creativas, donde se dé importancia a tres ámbitos: a creación de entornos de aprendizaje agradables (locales e infraestructura); las políticas y los servicios; programa de estudios y enseñanza.

14. – *Foro mundial en Santiago de Compostela del año 2010. Política a una educación para la paz:*

– Principio de la paz: la aplicación adecuada, uniforme y no selectiva del derecho internacional es indispensable para la consecución de la paz; el derecho a la paz personal y colectiva como condición para satisfacer las necesidades de los seres humanos; la paz es inseparable de la diversidad de la vida y las culturas, siendo la identidad la base de la vida, por tanto la vida es el más importante de todos los derechos, del cual derivan otros derechos y libertades, especialmente el derecho de toda persona a vivir en paz; la educación es indispensable para establecer una cultura universal de paz; derecho a la educación en y para la paz y los demás Derechos Humanos; principios de desaprender, ayudar a pensar las relaciones y adquirir competencias.

15. – Comité de los derechos económicos, sociales y culturales. *Observación N° 13 (1999):*

– La educación es un derecho humano y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos de ahí que:

– La educación como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, es el principal medio que permite a adultos y menores económicas y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades.

- La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación.

- La educación debe orientarse al desarrollo del sentido de la dignidad de la personalidad humana, debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre y debe favorecer la comprensión entre todos los grupos étnicos, y entre las naciones y los grupos raciales y religiosos debe capacitar a todas las personas. De todos esos objetivos, el fundamental debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana.

- El derecho a recibir educación engloba cuatro características interrelacionadas y fundamentales, que debe tener en todas sus formas y en todos los niveles: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad, pero al considerar la correcta aplicación de estas características interrelacionadas y fundamentales, se habrá de tener en cuenta ante todo los superiores intereses de los alumnos.

- El principal sistema para impartir la educación básica fuera de la familia es la escuela primaria.

- Gratuidad: asegurar la disponibilidad de la enseñanza para el niño, –oportunidad–

- Obligatoriedad: el hecho que ni el padre, ni los tutores, ni el Estado, tienen derecho a tratar como optativa la decisión de si el niño debería tener acceso a la enseñanza primaria. Ahora subraya que la obligatoriedad solamente se puede justificar si la educación ofrecida es de calidad adecuada, es pertinente para el niño y promueve la realización de otros Derechos del niño.

- Sistema escolar: Es una red de derechos, donde el interés superior del niño está en el centro.

- La educación una totalidad de derechos, principios, en equilibrio y dinámica. Un asunto complejo, público y privado a la vez.

– Las limitaciones legalmente permisibles, tienen por objeto fundamental proteger los derechos individuales, no la indulgencia ante la imposición de limitaciones por parte del Estado.

– El derecho a la educación, impone tres tipos o niveles de obligación a los Estados: las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. A su vez la obligación de cumplir consta de la obligación de facilitar y la obligación de proveer.

16. – Comité de los Derechos del niño. *Observaciones a los Informes periódicos cuarto y quinto de Colombia (2015)*:

– A nivel general el documento hace referencia a tres principios generales y sobre ellos enfoca las observaciones: el interés superior del niño; la no-discriminación y el respeto por las opiniones y participación del niño.

– El interés superior del niño, es un principio, un derecho, una norma. Un principio en lo que respecta a la interpretación y aplicación de todos los Derechos del niño, y se aplica como un concepto dinámico. El objetivo es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos y el desarrollo holístico.

– El interés superior del niño es un principio interpretativo fundamental, un derecho sustantivo y una norma de procedimiento; es la consideración esencial.

– La plena aplicación del concepto de interés superior del niño, exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana.

– El objetivo del interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la *Convención* y el desarrollo holístico del niño, que “[1]o que a juicio

de un adulto es el interés superior del niño, no puede primar sobre la obligación de respetar todos los derechos del niño enunciados en la convención” (*Observación general 14°*, párr. 4).

– El término desarrollo como concepto holístico, “abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, psicológico y social” (*Observación general. 5°*, párrafo 12), que exige la conservación del entorno familiar, engloba la preservación de las relaciones del niño en un sentido amplio. Esas relaciones abarcan a la familia ampliada, como la escuela (*Observación general. 14°*, párr. 70).

Dentro de la complejidad de estos principios proyectados desde los tratados internacionales, la indicación de Morín (1999) orienta la reflexión sobre el derecho a la educación:

La educación debe favorecer la aptitud natural de la mente para hacer y resolver preguntas esenciales y correlativamente estimular el empleo total de la inteligencia general – intelectual, síquica, emocional– Este empleo máximo necesita el libre ejercicio de la facultad más expandida y más viva en la infancia y en la adolescencia: la curiosidad, la cual muy a menudo, es extinguida por la instrucción, cuando se trata por el contrario, de estimularla o, si está dormida de despertarla.

En la misma misión de promover la inteligencia general de los individuos, la educación del futuro debe utilizar los conocimientos existentes, superar las antinomias provocadas por el progreso en los conocimientos especializados y a la vez identificar la falsa racionalidad. (p. 17)

Nos indica que, “no se trata de abandonar el conocimiento de las partes por el conocimiento de las totalidades, ni el análisis por las síntesis, hay que conjugarlos. Existen los desafíos de la complejidad” (p. 21).

Sólo desde una lectura holística de los tratados internacionales que tratan el tema, se responde a los Derechos del niño, derecho a la educación y no desde lecturas parcializadas de algunos de los tratados, que responden más a intereses ideológicos partidistas.

14.2. Conclusiones desde las políticas educativas, contenidas en los planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá, desde 1991-2015

Las conclusiones se organizan unas a nivel general y otras manteniendo las tres fases del ciclo de políticas: formulación, implementación y evaluación.

14.2.1. Conclusiones desde las políticas públicas en general. El poder Constitucional de un país, concebido como norma de normas de la cual fluyen todas las leyes –principios–, los reglamentos y demás disposiciones jurídicas, se considera como un actor real de poder en el lenguaje de análisis de políticas públicas y como un factor dinámico de éstas. “Quien tiene el conocimiento y comprensión de la norma con legitimidad tiene el poder en la realidad” (Leguizamón, 1995, p. 45). Pero, la nueva legitimidad de una política en acción, y hoy frente a los tratados internacionales tiene como principal referente los Derechos Humanos y éstos en su fuente que es la dignidad de la persona. De ahí la importancia para el caso colombiano objeto de nuestro estudio, que toda política pública sea gobernanza con información⁴⁹⁷ para una lectura holística, es decir, del estudio y asimilación de la Constitución colombiana, en su vertiente axiológica y en su “efecto irradiación” (Alexy 1997)⁴⁹⁸ de los Derechos Humanos y de la prevalencia de los derechos de los niños para toda política educativa.

– Los tratados internacionales son una extensión e integración de nuestra Constitución, al ser el Estado colombiano parte de la Organización de las Naciones Unidas. El Estado al firmar y ratificar los documentos expedidos, más aún al definir que los derechos y deberes consagrados en la

⁴⁹⁷ Según Meix, (2014) se entiende por gobernanza por información el “propugnar a través de estudios públicos que las autoridades competentes orienten su actuación a unos determinados objetivos que la opinión pública considera valiosos, como es el caso de los Derechos Humanos” (p.30).

⁴⁹⁸ Alexy es citado por Asuátegui (2005), para quién “la presencia de derechos fundamentales en un ordenamiento desarrolla unos efectos condicionantes que van más allá de la estructura normativa del mismo y que afectan de lleno a la articulación de los poderes que interactúan en el seno de ese ordenamiento” (p.345).

Constitución se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre Derechos Humanos, conlleva a que toda política que tenga como elemento los derechos de los niños, el derecho a la educación, se realice dentro de una interpretación armónica, entre tratados internacionales, *Constitución* nacional, políticas públicas nacionales y en las otras instancias de gobierno.

– Los derechos de los niños no corresponde en la misma línea de los derechos de las minorías; todos los hombres fuimos niños, todos los niños son hombres⁴⁹⁹; pero los niños están en un proceso de desarrollo; el derechos a la vida, a un desarrollo normal, a la educación en el niño que está en crecimiento, han de tener en cuenta dos perspectivas: la de su crecimiento y la lentitud, a través de sucesivas etapas de maduración, de este crecimiento. Esto exige, prevalencia, protección especial e interés superior, deberes a quienes responden por su crianza, respeto de las etapas de maduración y de los tiempos de crecimiento como persona.

Los Derechos del niño forman una totalidad, donde sólo es factible una lectura holística y compleja desde el enfoque de los Derechos del niño y deberes hacia él, y por tanto toda política pública tiene que prever sus efectos directos o indirectos concernientes a él⁵⁰⁰, es decir desde el interés superior del niño. La prevalencia de los niños, no la tienen las minorías, que en su lucha emancipadora exigen al Estado el reconocimiento de sus derechos.

– Los planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá se proyectaron dentro de la axiología de la nueva *Constitución colombiana* de 1991, un primer grupo de adaptación, un segundo grupo de

⁴⁹⁹ Puedo afirmar que junto con la presentación de la *Declaración de Ginebra* como fuente de interpretación del derecho a la educación de los niños, este aspecto, de no identificar los derechos de los niños en la misma línea de los de las minorías, son dos de los elementos claves de la interpretación desde los tratados internacionales de los Derechos del niño. Arendt (2016, p. 292) afirma que “este absurdo de tratar a los niños como si fueran una minoría que necesita ser liberada se aplicó en las modernas prácticas educativas”

⁵⁰⁰ Término que interpreta ampliamente el Comité del niño, en el documento *Observación general 14°* (2013).

proyección, pero lamentablemente un tercer grupo tomó la dirección entre sindicalismo y populismo; donde primaron en las políticas públicas educativas intereses y valores desde sus ideologías, “quedando los niños a merced de los políticos de turno”, aunque sin desconocer algunos progresos, infringieron principios concretos definidos en los tratados internacionales sobre los derechos de los niños.

14.2.2. Conclusiones desde la formulación de políticas. La educación no es un juego político, y aunque es un asunto de Estado (en la regulación, pero es corresponsabilidad de la familia, sociedad y del Estado), y es éste quien plantea la política educativa, la educación no puede estar a que cada gobierno ya sea nacional, departamental, municipal, a la llegada del poder trate de reformar o hacer trampa al sistema y aprovechar la ocasión “para llevar el agua a su molino y usar al alumnado como rehén de intereses partidistas” (Jiménez, D.. *El Mundo*, 12 de julio de 2015, p. 2), o “hacer de los niños mercancía que se traslada de un sitio a otro (Sarmiento, A. *El tiempo*, 5 de junio 2015, página web), Realidad que constatamos en el grupo tres de nuestro análisis, con desplazamiento forzado de estudiantes sin el más mínimo respeto y garantía de los derechos de los niños. Prestación del servicio sí, pero con libertad; más aún como plantea Freire: es necesario desideologizar, ya que “si a fin de mantener divididos a los oprimidos se hace indispensable una ideología de la opresión, para lograr su unión es imprescindible una forma de acción cultural a través de la cual conozcan el porqué y el cómo de su ‘adherencia a una realidad que les da un conocimiento falso de sí mismos y de ella (2015, p. 177)⁵⁰¹, En la reflexión de Freire manifiesta

⁵⁰¹ Según Freire (2015), “toda acción cultural es siempre una forma sistematizada y deliberada acción que incide sobre la estructura social, en el sentido de mantenerla tal como está, de verificar en ella pequeños cambios o transformarla” (p.183).

que es necesario no se separe lo cognitivo de lo afectivo y de lo activo, que “en el fondo, son una totalidad indicotomizable” (2015, p. 177). “La educación es práctica de libertad” (p.10)⁵⁰².

– El estudio en el desarrollo histórico de los tratados internaciones presenta la realidad del derecho a la educación, realidad centrada en la persona del niño; del niño sujeto de y con derechos; del niño en su totalidad; del niño que está en crecimiento a través de sucesivas etapas de maduración, etapas que no se repiten, oportunidades irreversibles, que hacen delicada, cuidadosa nuestra intervención que exige: singularidad, prevención y garantía al máximo. Todos éstos elementos, exigen a los políticos y sus ideologías, una verdadera autocrítica, conforme afirma Morín (1999): “Las ideas que conllevan la idea de que lo real resiste a la idea. Esta es la tarea indispensable en la lucha contra la ilusión y el error” (p. 12). Autocritica frente a los tres grupos de políticas educativas de los planes de desarrollo que hemos analizado, pero de un modo especial al grupo tres que presenta resistencia y cegueras paradigmáticas⁵⁰³; tales como las políticas con argumentos de zonificación, en confrontación con los tratados internacionales; es un elemento discriminatorio, hay que eliminar cualquier barrera económica y de zonificación a la elección libre de la escuela, al derecho del padre de familia de elegir la educación para sus hijos menores, no debe de existir imposición, injerencia, arbitrariedad y mucho menos normalizarla a partir de resoluciones locales, en contravía del derecho internacional, constitucional e histórico cultural.

– En el caso de la política educativa en Colombia, los planes distritales, tienen la obligatoriedad y necesidad de partir de la interpretación del artículo 67 de la *Constitución* y del pronunciamiento

⁵⁰² Fiori, quién hace la presentación del libro de Freire *Pedagogía del oprimido* (2015), afirma que “la pedagogía de Freire, siendo método de alfabetización, tiene como idea animadora toda una dimensión humana de la “educación como práctica de la libertad” (p. 10).

⁵⁰³ Resistencia y cegueras paradigmáticas a la axiología constitucional que estableció que la razón del ser y hacer del Estado colombiano es la dignidad de la persona y la efectividad de sus derechos. “La educación es algo demasiado importante como para dejarla en manos de la escuela [o de los políticos]” (Fernández, J.M., 2010, p. 24).

de la Corte Constitucional colombiana (sentencia C-251/1997)⁵⁰⁴. La interpretación del artículo 67, fue presentado en el primer *Plan decenal nacional*, (1996-2005), aunque no es un documento obligatorio desde el punto de vista normativo, sí lo es la *Constitución* y la sentencia de la Corte constitucional, ahora lo es como documento de concertación por respeto a la participación ciudadana:

1. – Nuevo concepto: Parte sustancial del nuevo concepto de educación que los colombianos deberán integrar a su ideario es la definición constitucional (art.67) de la educación, como un derecho fundamental implica que debe comprender y asumirse como un derecho inalienable, inherente y esencial de la persona.

– Este artículo debe interpretarse armónicamente con el artículo 44, “los derechos fundamentales de los niños” y los “derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

2. – Educación pública⁵⁰⁵: Que la educación (escolar) es pública (de todos), independientemente de que sea prestada por el Estado o por particulares, es decir, que no puede existir educación privada, ni una educación estatal como tal establecida, sino instituciones educativas creadas y gestionadas por particulares; así como hay instituciones oficiales creadas y gestionadas por el mismo Estado o por particulares, tipo concesión en Colombia o concertadas en otras Naciones.

– Aún más se podría evitar el concepto público tan polifacético, y cambiarlo por el concepto esencial. La esencialidad del servicio requiere, desde luego, que los poderes públicos hagan lo que

⁵⁰⁴ Según la Corte Constitucional: “No es admisible que se desconozca unos derechos so pretexto de salvaguardar otros” (Sentencia C-251 de 1997).

⁵⁰⁵ Público como un derecho de todos a crecer y desarrollarnos como personas integrales y como una responsabilidad de la familia, sociedad y el Estado (CN 67). Según Arendt (2016), manifiesta “tampoco entendemos cómo pudo ocurrir que el niño quedara expuesto a lo que más caracteriza al mundo adulto, al aspecto público, cuando se había llegado a la idea de que el error básico de toda la educación antigua había sido el de no ver en los grupos infantiles más que grupos de adultos pequeños” (p. 288)

sea necesario para garantizar su efectividad, que cumpla realmente su fin. Esa es la especial responsabilidad que el poder público tiene sobre el servicio público en este sentido de servicios esenciales. Pero esta responsabilidad no hace de las actividades, acciones exclusivas del Estado; es responsabilidad, con otros protagonistas interrelacionados y comprometidos con este derecho; La educación, tiene que ser regulada y supervisada por el Estado, pero con los mismos criterios del mínimo imprescindible y del modo menos limitativo de la libertad que demandan los principios generales del Estado de derecho (Martínez López-Muñiz, 2005).

3. – Función Social: Que la educación es una actividad inherente a la función social del Estado, cuya prestación –con libertad–, debe asegurar en forma eficiente–humano⁵⁰⁶ a todos los habitantes del territorio nacional.

4. – Regulación y participación: La educación está sujeta a la regulación y control del Estado y de los organismos internacionales por los tratados internacionales que los han firmado y ratificado; también implica que la sociedad civil tiene derecho a participar en la definición de su destino; la educación es responsabilidad (derechos-deberes) del individuo, de la familia, de la sociedad y del Estado.

5. – Fines y objetivos: La educación tiene unos fines y objetivos únicos.

– Se orienta por un proyecto educativo: proyecto de vida, proyecto de familia, proyecto educativo institucional, proyecto nacional, “proyecto de una casa común” (Bergoglio, 2015), “casa y jardín de la humanidad, para todos los pueblos de la tierra” (Morín, 1999).

14.2.3. Conclusiones desde la implementación de políticas. Los tratados internacionales a lo largo de su historia han venido enriqueciendo los principios que rigen el derecho a la educación,

⁵⁰⁶ *Dakar*. Informe final parte II.

en especial la de los niños. El hecho histórico, la realidad individual del niño y el hecho educativo en sí, hacen de este servicio esencial uno de los más complejos, para que el Estado, en su tripartita obligatoriedad de garantizar, proteger, realizar/hacer cumplir, no improvise en él o peor quiera hacer intencional u ocultamente un “juego político”. Se le pide imperiosamente al Estado gobernanza con información e inteligencia y a largo plazo, es exigencia esencial en la prestación de este derecho en todos los niveles de gobierno, nacional, departamental o municipal, prestación en libertad.

– “Las discriminaciones en el campo de la enseñanza constituye una violación de derechos enunciados en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*”⁵⁰⁷; este principio viene proclamado desde la *Declaración de Ginebra* de 1924 y se constituye en el nervio central de todos los tratados internacionales que de una u otra forma hacen referencia a este derecho, en especial de los niños; por eso, un no rotundo a cualquier injerencia de ideologías, sindicalismos, populismos en este campo.

– El sistema escolar es una red de derechos, por eso se constituye en uno de los aspectos más complejos, lo vemos a lo largo de la exposición de nuestro estudio, la complejidad que el derecho a la educación presenta, se manifiesta en la pluralidad de sujetos, –niño, familia, sociedad y Estado– y de sus derechos, implicaciones y responsabilidades entre ellos, por su historia⁵⁰⁸, por sus fines.

14.2.4. Conclusión desde la evaluación de políticas. La implementación de políticas educativas de diversas instancias de gobierno, exigen ética de sus gobernantes; la aplicación

⁵⁰⁷ Preámbulo de la *Declaración relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza*.

⁵⁰⁸ La historia Colombiana desde la constitución como Estado, ha mantenido siempre la apertura a la libertad de enseñanza, la libertad de elección.

adecuada y no selectiva del derecho constitucional y del derecho internacional, es indispensable para la consecución del derechos a la educación, el respeto de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, sin ningún tipo de discriminación.

La implementación de políticas con intereses políticos y sindicales, como se presentó en el grupo tres de las políticas analizadas, dejó daños irreparables porque con los niños lo que no se hizo o se dejó de hacer, no tiene reparación en sus etapas de crecimiento; casi una generación de un proceso ascendente de progresividad creado por el factor dinámico de la nueva *Constitución*, que llevó adelante los dos primeros grupos de políticas de los planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá, en el tercer grupo se estancó el proceso, e incluso retrocedió, y para superar la brecha derribó los puentes⁵⁰⁹. El análisis lo detecta especialmente en varios principios trascendentales de los derechos de los niños, tales como:

1. – Gratuidad: En los últimos años, el derecho a una educación gratuita ha disminuido en la ciudad de Bogotá: de 1.020.464, niños que disfrutaban de su derecho de gratuidad en el año 2009, se pasó a atender sólo 883.177 niños en el año 2013 y según datos suministrados por la misma SED el 25 de enero al diario www.ElEspectador.com a esa fecha del año 2015, la matrícula distrital (gratuidad), era de 828.062 niños.

2. – Discriminación: Las políticas educativas de la ciudad de Bogotá, se apoyan en el *Estudio de insuficiencia de establecimientos educativos del Estado en Bogotá DC- vigencia 2012-*:

– De partida el documento *Estudio de insuficiencia de establecimientos educativos del Estado en Bogotá DC vigencia 2012*, elaborado por la Secretaría de educación, discrimina los

⁵⁰⁹ Frase aplicable especialmente a la política del grupo tres que planteó superar la brecha que se da en el derecho a la educación entre Instituciones privadas y oficiales y aplicó como medio “depurar notablemente la educación en convenio” (Sánchez, O. 2013^a).

establecimientos de carácter social-privados; “si no se cuenta con los 128.311 cupos que ofrecen los establecimientos educativos en convenio...”⁵¹⁰, rompiendo el esquema de un único sistema educativo nacional; respetuoso del derecho a la libertad de enseñanza conforme lo plantea el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales en el numeral 13.

– Discriminación de estudiantes por asuntos económicos y zonales. “Para el desarrollo de este estudio se estimó en edad escolar que será objetivo de atención por parte del sector oficial, la residente en los estratos 0, 1, 2 y 33,47% del estrato tres”; discriminación por estratos sociales y por zonas, para el derecho a una educación gratuita y de calidad, comenzando por sólo porcentaje de la clase media⁵¹¹. Estas discriminaciones llevaron al desplazamiento forzado de estudiantes y el efecto de disminución de niños en gratuidad.

3. – El derecho del tiempo de los niños en la jornada única escolar. El tiempo de los niños dentro de un proyecto educativo institucional, es una de las grandes deudas históricas de la educación en Colombia. El proceso iniciado de implantación de jornada única en los grupos uno y dos de nuestro análisis, fue positivo y calificado de exitoso, demostrado en evaluaciones incluso de organismos internacionales. Este proceso se “estancó” en el grupo tres; incluso hizo uso del mismo argumento histórico de emergencia educativa, que el Estado colombiano utilizó hace más de medio siglo para ampliación de cobertura en la educación primaria. Hoy la Secretaría de educación de Bogotá lo utiliza para poner “zancadilla” a la experiencia de colegios en concesión⁵¹² y forzar a imponer como único modelo válido los colegios oficiales por intereses políticos y sindicales.

⁵¹⁰ Estudio de insuficiencia, numeral 2.

⁵¹¹ En la plenaria del senado, Robledo (2015), manifestó: “1.700.000 familias son gente de clase media que se revientan pagando su educación, la mala educación es un crimen contra la gente y contra el país”

⁵¹² Siendo una experiencia, después de la promulgación de la Ley general de educación: “El servicio público educativo se prestará en las instituciones educativas en una sola jornada única”. (Ley 115, art. 85); además manifiesta como deber del Estado: “El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación...”. (Ley 115, art.4)

4. – Derecho a una educación de calidad. La calidad educativa es afectada cuando las diversas instancias de gobierno, impiden el derecho del padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos menores y por ende la institución educativa. La Secretaría de educación de Bogotá usurpó funciones que están definidas por normatividad nacional, acorde con los tratados internacionales a los padres de familia y/o a los rectores de las instituciones escolares. Usurpación por parte de la administración local de: el proceso de admisión (Ley 115, art. 114), matrícula (art. 95) y permanencia de estudiantes (art. 96). El proceso de admisión, matrícula y permanencia en libertad, corresponde a la Institución educativa, que deberá definirlo en el Proyecto educativo institucional; es derecho del padre de familia conocer con anticipación o en el momento de la matrícula las características del establecimiento educativo, los principios que orientan el proyecto educativo institucional, son orientativos como ejercicio de libertad de elección.

4.1. La característica anteriormente mencionada de usurpación de funciones por parte de la Secretaría de educación, llevó y forzó el cierre de varias instituciones educativas de carácter social privadas y/o a la no prestación de instituciones de calidad, orientadas a prestar el servicio a través de contratación con el Estado; lleva a la incertidumbre permanente de miles de padres de familia, que son sometidos año tras año, en la espera o no de renovación de contratos o convenios, que se constituye a nuestro parecer en una “conducta negativa, intencional metódica y sistemática de agresión, intimidación, humillación, ridiculización, amenaza o incitación a la violencia” (Ley 1620 de 2013; es “un maltrato psicológico”⁵¹³, pero por parte del mismo Estado. Esta conducta practicada por organismos del Estado, tiene consecuencias sobre la salud, el bienestar emocional

⁵¹³ Ley 1620 del 15 de marzo de 2013: “Por la cual se crea el sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos y la prevención y mitigación de la violencia escolar” (preámbulo)

y el rendimiento escolar de los estudiantes, el ambiente de aprendizaje y el clima escolar del establecimiento educativo.

4.2. Las acciones anteriores por parte de los políticos de turno o bien, de los políticos que se van sucediendo en sus cargos, ocultan las voces de los niños, el derecho a ser escuchados, y su opinión de ser tenida en cuenta, como parte del derecho a la participación activa de los niños, como sujetos a decidir, hacer de los niños sujetos activos, dueños de sí mismos, y de autoestima sobre sí mismos⁵¹⁴. La *Observación a Colombia* del año 2015 por parte del Comité de Derechos del niño de Naciones Unidas, es fundamental asumirla con toda la responsabilidad: “existe preocupación, porque esta población, rara vez, es consultada en actos y procedimientos administrativos o judiciales competentes; la participación de los niños en la escuela no es eficaz y sus propuestas rara vez son implementadas” (párr. 25). En el grupo tres de nuestro estudio, los niños, no tuvieron otra opción para ser escuchados que salir a la calle, hacer uso del derecho a la manifestación, poner en riesgo su integridad en estas manifestaciones, y aun así no fueron escuchados, prevaleció el interés político y sindical: el mundo de los niños es presente y es futuro, ya lo están construyendo, tratemos como el educador de acompañarlo pero no imponer el mundo de los adultos.

14.3. Propuestas

Podemos concluir de una forma general afirmando que el elemento legitimador hoy de toda política pública, política educativa, política del derecho del niño es la dignidad de la persona, en una interpretación holística, recogida históricamente en *Declaraciones, Convenios, Pactos*,

⁵¹⁴ El aumento de problemas de deserción, de salud mental, drogas a edad más temprana, embarazos “se debe en parte porque el Estado no ha adoptado las medidas suficientes para cuidar el entorno y ambientes sanos familiar y escolares”. (CRC, *Observaciones a Colombia*: párr. 47).

Convenciones, Observaciones Generales, por más de un siglo, desde que se proclamó el Derecho Universal del niño, lejos de cualquier sentido ideológico partidista.

Este elemento legitimador de las políticas públicas nacionales como lo es la dignidad de la persona, al tratar de ser adaptado, implementado o pretender ser cambiado o hacer caso omiso de él, por otro actor del sistema como son los gobiernos departamentales, municipales, de los cuales forman parte del sistema, inciden en el desarrollo armónico del niño; una u otra pretensión, se diferencia por el sistema de valores e intereses, que en su trabajo de influencia ejercen sobre la política local⁵¹⁵; los políticos de turno, intentarán orientar la política hacia soluciones a su sistema de intereses, valores y creencias.

De ahí la importancia de análisis de políticas locales, para visibilizar ciertas cegueras paradigmáticas, frente al nuevo paradigma de la dignidad humana. Según Morín (1999, p. 26), las condiciones económicas, políticas sociales del siglo XXI, plantean a las sociedades conocidas como demócratas la necesidad de regenerar la democracia y esta regeneración democrática supone la regeneración del civismo; la regeneración del civismo supone la regeneración de la solidaridad y de la responsabilidad, es decir el desarrollo de la antropo-ética. Educación, como proyecto, centrada en la persona del niño y a largo plazo.

Es por eso que cada una de las conclusiones anteriormente presentadas, son temas de reflexión, debate y profundización en futuros estudios. El objetivo de este trabajo, es proponer herramientas para la comprensión de la acción pública y del Estado colombiano que creemos, pueden ser de

⁵¹⁵ Según Aguilar (1992a), es importante tener presente el juego del escenario, que hacen los actores de políticas públicas para sus intereses. Para nuestro estudio, nos ubicamos en un escenario local, pero por ser capital, tiene un gran influjo o efecto en políticas nacionales. Aguilar acompañó el análisis de Bardach con algunas consideraciones sobre la forma de evitar algunos juegos de efectos dañinos necesario de tener presente en un análisis de políticas públicas (p.22).

gran utilidad para el científico social, como para el funcionario público, el profesional de la política, el militante, el docente o el ciudadano interesado por los asuntos públicos relacionados con los derechos, el derecho a la educación en especial del niño.

Sin embargo se presentan las siguientes propuestas:

– Recoger los diversos pronunciamientos sobre el derecho a la educación, de la Corte Constitucional colombiana y realizar un estudio sobre ellos en confrontación con los tratados Internacionales. Hay algunos articulados constitucionales y de leyes orgánicas, que son utilizados por oportunistas para verter agua a su molino, tal como ocurrió con artículo 67, inciso 4: “La educación será gratuita en las Instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlo”; la Presidencia de la República, se vio forzada a la promulgación del decreto 4807 de 2011⁵¹⁶, por la cual se establecen las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales después de varios pronunciamientos de la Corte Constitucional⁵¹⁷. Si la educación es pública, independientemente que sea prestada por el Estado o por particulares, ¿por qué no hay gratuidad en las instituciones de carácter social prestada por particulares? ¿Cuántos niños son atendidos en éstas instituciones de carácter social, cuyos padres tienen que asumir los gastos y algunos con grandes dificultades? ¿Estaría llamado el Estado a adecuar la legislación en el campo educativo para el derecho a gratuidad independiente de institución oficial o no oficial?

⁵¹⁶ La frase “será gratuito (...), sin perjuicio de quienes puedan sufragarlo”, llevó a la administración a establecer tablas de un mínimo de pago como costos complementarios, en las instituciones oficiales.

⁵¹⁷ Corte constitucional: Sentencia T-323 de 1994; T-550 de 2005, T-1228 de 2008 y en la C-376 de 2010, que la educación es un derecho de carácter fundamental, obligatoria para todos los menores entre 5 y 18 años de edad, y que se debe de implementar progresivamente la gratuidad para la realización del derecho a la educación.

Queda abierta también la posibilidad de análisis de articulados Constitucionales y legales, tales como el artículo 1 del decreto 2355 de 2009⁵¹⁸, por el cual reglamenta la contratación del servicio público. Una contratación que no puede ser discriminatoria, sino complementaria; el decreto presenta como objeto de contratación con entidades sin ánimo de lucro, “cuando se demuestre la insuficiencia para prestar el servicio educativo en los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción”. ¿Cómo entender ésta insuficiencia en el servicio educativo en los establecimientos educativos estatales? ¿Acaso no es el sistema colombiano único, respetuoso de la educación pública, independientemente sea prestada por establecimientos oficiales o privados, conforme al artículo 67 de la Constitución Nacional? ¿Se refiere únicamente a cobertura en instituciones oficiales, como lo han querido asumir políticas departamentales y distritales, a beneficio de intereses políticos y sindicales?, o ¿Se trata de insuficiencia de prestación del servicio en cobertura y calidad, dentro del proceso de jornada única para el respeto de los derechos de los niños, el derecho del padre de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos y el derecho de particulares de crear instituciones?; el concepto de insuficiencia es ambivalente, es preferible plantear, una educación concertada con porcentajes realista de atender con calidad, respetuosa de los derechos de las instituciones sin discriminación y que centre el interés en los derechos y necesidades del estudiante. Algo de esta problemática, se da respuesta en nuestro estudio pero es un tema que necesita mayor profundización y posible declaración de no exequible de ese articulado por parte de la Corte Constitucional, por ser discriminatorio.

– Un estudio sobre el uso del lenguaje. En las políticas públicas el uso del lenguaje recorre un rango interpretativo que va desde esencialismos identitarios, (regionales, nacionales o étnicos), hasta la aplicación mecánica de categorías teóricas clásicas (positivismos, marxismo,

⁵¹⁸ Modificado por el decreto 1851 del año 2015, pero se mantiene en la misma lógica discriminatoria.

funcionalismo, posmodernismo). La tensión entre particularismos y universalismos es común entre el lenguaje político; sin embargo, para los Derechos Humanos, el Derecho del niño y el derecho a la educación en Colombia, es necesario eliminar del lenguaje de este derecho términos que lleven a interpretaciones cosificadoras, ciegas paradigmáticas, o discriminatorias del niño sujeto de derecho, y de los otros actores del proceso educativo; términos tales como: cupos en la escuela, cuando nos referimos a niños en la escuela; servicio público, cuando nos referimos a servicio esencial; educación privada, cuando nos referimos a institución privada; escuela subsidiada, cuando en verdad, lo que debe de existir es escuela concertada como oportunidad de libertad de elección.

– Un estudio acerca del interés superior del niño como principio, derecho y norma, en las políticas normativas colombianas. Precisamente la Constitución colombiana en el artículo 44, al proclamar que: “Los derechos del niño, prevalece sobre los derechos de los demás”, está presentando el interés prevalente del niño como: un principio, un derecho, una norma. Norma y derecho, porque está contemplada en la Constitución, al enunciar los Derechos del niño; como un principio en lo que respecta a la interpretación y aplicación de todos los derechos de los niños, y se aplica como un concepto dinámico. El interés superior del niño no es nuevo, responde al objetivo de garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Constitución y la Convención del niño y su desarrollo holístico. La plena aplicación del concepto del interés superior del niño, exige adoptar un enfoque basado en derechos, en que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana. En efecto el interés superior del niño, debe ser el factor determinante de una decisión; la consideración especial de toda política educativa.

– Un sistema de evaluación desde un enfoque de derechos. Una evaluación ceñida por unos indicadores tradicionales no recoge los compromisos que engloba el derecho del niño a la educación y desarrollo armónico. “Si pudiera haber un progreso básico en el siglo XXI sería que ni los hombres ni las mujeres siguieran siendo juguetes inconscientes de sus ideas y de sus propias mentiras. Es un deber importante de la educación armar a cada uno en el combate vital para la lucidez (...), son los innumerables proyectos de vida truncadas por las políticas guiadas por cegueras paradigmáticas (...). El siglo XX ha vivido bajo el reino de una pseudo-racionalidad que ha presumido ser la única, pero que ha atrofiado la comprensión, la reflexión y la visión a largo plazo” (Morín, 1999, pp. 13 y 21). Su insuficiencia para tratar los problemas más graves ha constituido uno de los problemas más graves para la humanidad. Retomando las palabras de Edgar Morín, podemos afirmar que la insuficiencia para tratar una de las necesidades primordiales como es el derecho de la educación, la convierte en uno de los problemas más graves para miles de niños, sujetos de este derecho. Ha producido progresos pero al mismo tiempo ha producido cegueras hacia los problemas globales, fundamentales y complejos y esta ceguera ha generado innumerables errores e ilusiones comenzando por el de los niños. Visión y evaluación, son dos caras de la misma moneda.

– Por último, desde la propuesta de una política de evaluación, para nuestro caso de Colombia, es necesario definir una política de evaluación de los planes de desarrollo desde los Derechos del niño, derecho a la educación. Colombia no formalizó gobiernos de coalición; sino una Constitución de coalición, unidos no por ideologías sino por el principio innegociable de los Derechos Humanos; aunque Planeación Nacional podrá evaluar de manera selectiva la gestión y resultados de los planes de desarrollo e inversión de cualquier entidad territorial (artículo 344, inc. 2 CN), sin embargo es insuficiente. En materia de evaluación de políticas públicas, generalmente van

dirigidas a indicadores tradicionales de eficiencia y eficacia pero no es suficiente, es esencial una eficacia humana, de los Derechos Humanos, de los derechos de los niños que prevalecen sobre los derechos de los demás. La *Observación general número 11*^o, del Comité de derechos económicos sociales y culturales, inciso 7, al Pacto Internacional dice: “que las formulaciones utilizadas en el Pacto, en gran medida, comparables a las de los tratados sobre derechos civiles y políticos”. En último es el derecho a la vida, a reencontrarse como sujeto.

QUINTA PARTE: GLOSARIO

GLOSARIO

En el presente glosario como criterio de selección, figuran palabras y expresiones que han sido utilizadas en el estudio y le atribuimos el significado aplicado especialmente por los tratados internacionales o autores que refuerzan o aportan dentro ese mismo contexto.

Acción cultural.

Para Freire (2015, p. 183), es siempre una forma sistematizada y deliberada de acción que incide sobre la estructura social, en el sentido de mantenerla tal como está, de verificar en ella pequeños cambios o transformarla.

Análisis de políticas públicas.

Se trata de un enfoque más cercano a la ciencia política (Fernández, A. 2012, p. 503), hacen referencia a indagar lo que el gobierno decide hacer o no hacer, afirmación formulada por Dye (1976). La razón del actuar u omisión del político tiene bastante repercusiones, tanto si se trata de una política expresa o de procesos políticos ocultos que determinan la inactividad de los gobiernos (Roth, 2012, pp. 17-28).

Aplicación de la Convención de los Derechos del niño.

La aplicación es el proceso en virtud del cual los Estados partes toman medidas para garantizar la efectividad de todos los derechos reconocidos en la Convención, pero en la aplicación de ésta, es decir, en la labor de traducir en la realidad los derechos humanos de los niños, tienen que participar todos los sectores de la sociedad y, desde luego, los propios niños (*Observación 5*, párr. 3). En virtud del artículo 19 de la *Convención*, los Estados deben adoptar todas las medidas adecuadas para impedir y eliminar: a) la violencia institucional contra los niños, los adolescentes, incluidas la ejercida a través de medidas legislativas en relación con establecimientos públicos y

privados para adolescentes (CRC, *Observación 4°*, párr. 23) (2003). El comité considera que la revisión general de toda la legislación interna y las directrices administrativas conexas para garantizar el pleno cumplimiento de la *Convención* constituyen una obligación. “Se debe de examinar la Convención no sólo artículo por artículo sino también globalmente y se debe reconocer la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos. Se debe examinar tanto la legislación propuesta como la legislación en vigor” (CRC, *Observación 5°*, párr. 18).

Aprendizaje político.

Según Roth (2012, pp. 168-169), “el aprendizaje político es el efecto producido sobre los actores y sobre la misma política por la suerte de retroacción a la política que se produce con el paso del tiempo; este aprendizaje político es un factor que influye sobre los contenidos y cambios en las políticas públicas en el transcurso de los años”. El pasado de una política, con sus instituciones, su personal, sus rutinas y sus resultados, condiciona o facilitan la posibilidad y el sentido de cambio de política y de contenido.

Cegueras paradigmáticas.

Morin (1999, pp. 8 y 9), nos habla de las cegueras paradigmáticas, según él, “nuestro sistema de ideas (teorías, doctrinas, ideologías), no sólo están sujetas al error, sino que también protegen los errores e ilusiones que están inscritos en ellos (...). Es necesario entonces, reconocer en la educación para el futuro, un principio de incertidumbre racional: si no se mantiene su vigilante autocrítica, la racionalidad arriesga permanentemente a caer en la ilusión racionalizadora; es decir que la verdadera racionalidad, no es solamente teórica, ni crítica, sino también autocrítica (...). Sólo un paradigma complejo de implicación/distinción/conjunción, permitiría tal concepción; pero ése no está inscrito en la cultura científica”.

Coaliciones políticas.

Reunirse, juntarse, diversos grupos por intereses o valores comunes; son los verdaderos cimientos de las políticas, a partir de ellas se pueden entender los procesos de cambio, que operan en la formulación y determinación en las políticas públicas (Roth, 2012, p. 169).

Concesión del servicio público educativo.

Se entiende por concesión del servicio público educativo, la prestación del servicio por entidades privadas sin ánimo de lucro, mediante contrato con el Estado; en los términos del numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, las entidades estatales podrán entregar en concesión a los particulares la prestación del servicio educativo. En estos contratos, el ente territorial podrá aportar dotación e infraestructura física o estas podrán ser aportadas, adquiridas o construidas, total o parcialmente por el particular, imputando su valor a los costos de la concesión. Deberá pactarse, en todo caso, que a la terminación del contrato opere la reversión de la infraestructura física y de la dotación aportada por la entidad territorial o construida o adquirida por el particular con cargo al contrato. La entidad territorial reconocerá al concesionario una suma anual por alumno atendido teniendo en cuenta los costos efectivos de los componentes, suministrados por él, necesarios para la prestación del servicio educativo (Vélez M.C., 2013. *Informe Exministra de Educación*).

Concerniente al interés superior de niño.

Según la *Observación General 14°* del Comité de los Derechos del niño, sobre el principio del interés superior del niño, en los numerales 19 y 20; es la medida (legislativa, administrativa, judicial, u otros) que afectan directa o indirectamente a los niños; un grupo de niños, o a los niños en general y en segundo lugar, a otras medidas que repercutan en un niño en particular, un grupo de niños o los niños en general, aunque la medida no vaya directamente a ellos. Como se indica en la *Observación 7°*, (2005) del Comité de los Derechos del niño; todas las medidas adoptadas

por un Estado afectan de una manera u otra a los niños. Es preciso adoptar un mayor nivel de protección y procedimientos detallados para tener en cuenta su interés superior; la consideración primordial y factor determinante.

Corresponsabilidad en Derechos del niño.

Se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección. La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado (Procuraduría General de la Nación. *Código de la Infancia y Adolescencia*, ley 1098 de 2006. Artículo 10).

El constituyente de 1991 señaló en su oportunidad lo siguiente “...el articulado –artículo 44- concreta la responsabilidad primigenia de los padres y de la familia, en lo que refiere a la asistencia, educación y cuidado de los niños; de la sociedad, porque ellos requieren de ésta para su formación y protección; y del Estado para suplir la falta de los padres o para ayudar cuando éstos no puedan proporcionar al niño los requisitos indispensables para llevar una vida plena” (Gaceta Constitucional N° 52, 17 de abril de 1991, p. 4).

La Corte Constitucional en sentencia T-137 de 2006, dice: “En el mismo contexto, la norma advierte que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, por lo que en atención a dicho mandato, cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores”. Lo anterior –se entiende– es consecuencia directa

de lo previsto en el último aparte de la norma, según el cual, “los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás” (CN 44).

Cultura ciudadana.

Se entiende el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generen sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos. Pertenecer a una ciudad es reconocer contextos y en cada contexto respetar las reglas correspondientes. Apropiarse de la ciudad es aprender a usarla valorando y respetando su ordenamiento y su carácter de patrimonio común (PDD, 2001-2004, art. 6 y 7).

Derechos humanos.

Según Rafaél de Asís (2006, p. 15), “los derechos humanos son un conjunto de exigencias y pretensiones que corresponden a todos los seres humanos por el simple hecho de ser personas”. Es decir, el fundamento de estos derechos es la dignidad innata, propia, inseparable de la persona humana y desde esta consideración se derivan otros principios como la libertad, la justicia, la igualdad, la inclusión, la solidaridad, la no-discriminación, la paz.

“Los derechos humanos en el mundo deberían ser reconocidos como lo que realmente son: enmascaramiento de lo real” (Enríquez, Muñoz, *et al*, 2014, p. 102). Los derechos humanos surgen como formas de autolimitación del poder, cada vez que éste se acrecienta y tiende a hacerse absoluto, y desea proporcionarse una base de legitimación ante los que le están sometidos. De ahí la necesidad de superar los derechos, como meros constructos, instrumentos teóricos muy recientes, que siguen la suerte de los modelos políticos que los alumbran. El atropello de cualquiera de los derechos suele ser una consecuencia de la pretensión de que la actuación del Estado se

someta únicamente a sus propias reglas y a su propio fin, ya provenga este del mercado (en la versión estrictamente liberal) o de la voluntad general (en la versión radical jacobina) (Enríquez, Muñoz 2014, *et al*, p. 15).

La universalidad de los derechos humanos es, ante todo, una universalidad de los sujetos, no de los preceptos. “La dignidad de la persona humana es el tesoro más importante que tenemos, lo que nos iguala y al mismo tiempo lo que nos hace únicos” (Gay, 2015, p.53).

Martínez M. Esther (2016, p.16), recomienda que el colectivo científico que investiga estas cuestiones, de los Derechos Humanos, para entenderse, para evaluar críticamente políticas y realidades sociales desde parámetros compartidos y para lograr resultados comparables, se atenga a un solo paradigma, el único prescriptivamente universal, consensuado en las Naciones Unidas y trasladado al derecho interno de las naciones mediante su introducción en las constituciones y mediante la libre ratificación de pactos y convenios internacionales, recordando la máxima de que *pacta sum servanda* (los pactos deben de ser cumplidos).

Derecho a la educación del niño.

Es la realidad centrada en la persona del niño, del niño sujeto de y con derechos, del niño en su totalidad, del niño que está en crecimiento a través de sucesivas etapas de maduración, etapas que no se repiten, oportunidades irreversibles, que hacen delicada, cuidadosa nuestra intervención, que exige: singularidad, prevención y garantía al máximo; la realidad del derecho a la educación, y en nuestro caso específico de los niños, exige a los políticos y sus ideologías, una verdadera autocrítica, conforme afirma Morín: “las ideas que conllevan la idea de que lo real resiste a la idea. Esta es la tarea indispensable en la lucha contra la ilusión y el error” (Morín, 1999, p. 12). Autocrítica frente a los grupos de políticas educativas de los gobiernos nacionales, regionales o

locales. Hay que eliminar cualquier barrera económica y de zonificación a la elección libre de la escuela, al derecho del padre de familia de elegir la educación para sus hijos menores; no debe de existir imposición, injerencia, arbitrariedad y mucho menos normalizarla a partir de normas nacionales, regionales o locales, en contravía del derecho internacional.

El derecho a la educación, reconocido en los artículos 13 y 14 del *Pacto Internacional*, así como en otros tratados internacionales como la *Convención sobre los Derechos del niño*, es de vital importancia. Se ha clasificado de distintas maneras como derecho económico, derecho social y derecho cultural. Es, todos esos derechos al mismo tiempo. También de muchas formas, es un derecho civil y un derecho político, ya que se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de esos derechos. A este respecto, el derecho de la educación es el epítome [resumen o compendio] de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos (CDESC, *Observación 11°*, párr. 2).

Desarrollo del Niño.

El término desarrollo como concepto holístico comprende diversas etapas de crecimiento y la lentitud de éste, abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, psicológico y social (CDN, *Observación 5°*, párr. 12), que exige la conservación del entorno familiar, engloba la preservación de las relaciones del niño en un sentido amplio. Esas relaciones abarcan a la familia ampliada como la escuela. (CDN, *Observación 14°*, párr. 70). La educación debe orientarse al desarrollo del sentido de la dignidad de la personalidad humana (CDESC, *Observación 13°*, párr. 4).

Dentro de esta complejidad de los principios, proyectados desde los tratados internacionales, retomamos las palabras de Morín (1999, 17) “la educación debe favorecer la aptitud natural de la mente para hacer y resolver preguntas esenciales y correlativamente estimular el empleo total de

la inteligencia general –intelectiva, síquica, emocional–, este empleo máximo necesita el libre ejercicio de la facultad más expandida y más viva en la infancia y en la adolescencia: la curiosidad, la cual muy a menudo, es extinguida por la instrucción, cuando se trata por el contrario, de estimularla o, si está dormida de despertarla”.

Desmarginalización.

Es la estrategia para elevar la calidad de vida de la población residente en barrios con deficiencias en infraestructura y servicios sociales –educación– a través de la intervención sobre aquellos aspectos que permitan superar dichas deficiencias y dinamizar en la comunidad la apropiación de su destino (PDD, 1998-2001, art. 4).

La estrategia consiste en una intervención sobre el entorno público que combina el esfuerzo de la administración distrital y las localidades y prevé la vinculación de la comunidad y el sector privado, de tal forma que los habitantes de dichos barrios se conviertan en gestores aportantes y garantes de permanencia de la acción realizada y no en simples receptores de una acción estatal. La infraestructura física –aún la de los colegios– no es un simple requisito funcional, sino un vehículo de acción social; los programas artísticos, culturales, deportivos y demás, generados en ellos, –escuela y/o barrio– son los que tienen un mayor impacto en la vida social; no es el cemento ni los tubos –ni número de pupitres en la escuela– sino la apropiación comunitaria de los espacios públicos. La desmarginalización es por lo tanto y ante todo una estrategia de equidad social para sacar adelante sectores poblacionales cuya marginalidad está severamente marcada por las condiciones de un entorno deteriorado e inconcluso (PDD, 1998-2001, arts. 4 y 5).

Dignidad humana.

Para Gay (*La Vanguardia*, 1 de noviembre de 2015, p. 53), “la dignidad humana es aquel tesoro más importante –patrimonio–que tenemos, lo que nos iguala y al mismo tiempo lo que nos hace únicos”; mientras que para otros, la dignidad humana, se presenta como dato identificador del ser humano como sujeto moral de lo que es posible establecer ciertas consideraciones normativas (perspectiva racional ética-jurídica de Rafael de Asís, 2005, p. 32); o “dignidad humana como construcción de la modernidad, donde surge el concepto de ser humano centrado en el mundo y centro del mundo, es decir donde esa dignidad es acompañada por la idea de laicidad, donde va a convertirse en el fundamento de la ética pública de la modernidad y del sistema jurídico que deriva de ella” (Peces Barba, 2006, p. 56).

Dinamismo de la libertad.

Es la característica de la vida moral del sujeto, capaz de elaborar y proponer planes de vida y de llevarlos a la práctica. Esto implica entender que los sujetos morales poseen fácticamente capacidad para elegir (libertad de acción) y que orientan su existencia hacia la consecución de determinados planes de vida (libertad moral) (Peces Barba, citado por Rafael de Asís 2005, p. 33)

Discriminación.

Se entiende por discriminación, toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza (CRLNDE, art. 1º).

Educación.

Es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos (CDESC, Observación 13°, párr. 1). Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores económicas y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. “La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación, de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Disponer de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana; la educación debe orientarse al desarrollo del sentido de la dignidad de la personalidad humana” (CDESC, Observación 13°, párr. 4); La educación una totalidad en equilibrio y dinámica.

Efecto irradiación.

Ansuátegui (2005, p. 340), manifiesta que “la presencia de normas de derechos fundamentales, en un determinado ordenamiento jurídico despliega una serie de efectos de amplia trascendencia, en lo que se refiere a la configuración y al funcionamiento del mismo. Lo que Alexy Robert (1997), ha venido en considerar un efecto irradiación”; integra el núcleo de la dimensión moral que asume todo ordenamiento; configura la dimensión sustantiva o material del sistema; dimensión que se materializa y que surte efectos a partir de la posición constitucional de las normas de derecho.

Efectos perversos.

Según De Puellez (2004, p. 82), Las políticas educativas (política concreta de un Estado), pueden producir lo que los politólogos llaman ‘efectos perversos’, es decir, efectos no queridos,

no buscados, pero que surgen indirectamente, que son inducidos por las mismas medidas en ejecución de la propia política.

El contexto.

Para Morín (1999, p. 15), el conocimiento de las informaciones o elementos aislados es insuficiente. Hay que ubicar las informaciones y los elementos en su contexto para que adquieran sentido. Para tener sentido la palabra necesita del texto que es su propio contexto y el texto necesita del contexto donde se enuncia. Por ejemplo, la palabra ‘amor’ cambia de sentido en un contexto religioso y en uno profano; y una declaración de amor no tiene el mismo sentido de verdad si está enunciada por un seductor o por un seducido.

Enajenación, la instrumentalización o cosificación del ser humano.

Según Noguera (2014, p. 76). “La autonomía individual es lo contrario de la enajenación, la enajenación entendida como cosificación, mercantilización o reificación de la persona. En la enajenación el hombre se deshumaniza completamente hasta hacerse ajeno a sí mismo y convertirse en cosa”.

Enfoque basado en Derechos Humanos.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos define el Enfoque Basado en Derechos Humanos como: “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde un punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de Derechos Humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los Derechos Humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto de poder que obstaculizan en materia de desarrollo. Desde la perspectiva de los Derechos

Humanos, la caridad por sí sólo no es suficiente. En un enfoque de Derechos Humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional. Ello contribuye a promover la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos marginados para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar”.

Para Javier García (2016, p. 285), “esta definición de EBDH coloca a los Derechos Humanos como principio, norma y fin de cualquier actuación destinada a la promoción estable, universal y duradera de las capacidades humanas. En su calidad de principio los Derechos Humanos se encuentran recogidos en los estándares internacionales que se configuran no solo en los referentes normativos, sino también con las interpretaciones de los derechos que contienen las Observaciones y Recomendaciones generales de Naciones Unidas, así como los indicadores que Naciones Unidas desarrolla para evaluar su integración en las estructuras básicas de los estados, el proceso de aplicación y desarrollo y el resultado de consecución de derechos. Es decir, los Derechos Humanos poseen un contenido definido y concreto, no se deja al albur de pareceres particulares. En cuanto a norma, los Derechos Humanos sirven de guía y fijan los límites por donde ha de discurrir, ya la acción política, ya la acción reivindicativa. Se pueden identificar claramente qué acciones discurren dentro de los contenidos propios de cada derecho. Y son fin porque orientan la acción, pero también permiten evaluar si los resultados que se han obtenido coinciden o no con lo establecido en los estándares internacionales, y por tanto si las acciones han resultado eficaces”.

Enseñanza gratuita y obligatoria.

Gratuidad. El carácter de este requisito es inequívoco, se formula de manera expresa para asegurar la disponibilidad de enseñanza primaria gratuita para el niño, –los padres o los tutores–,

y *obligatoriedad*, sirve para destacar el hecho de que ni los padres ni los tutores, ni el Estado, tienen derecho a tratar como optativa la decisión de si el niño debería tener acceso a la enseñanza primaria. “Sin embargo, debería subrayarse que la obligatoriedad solamente se puede justificar si la educación ofrecida es de calidad adecuada, es pertinente para el niño y promueve la realización de otros derechos del niño” (CDESC, *Observación 13*°, párr. 1).

Enseñanza generalizada y gratuita.

Las expresiones generalizada y gratuidad de conformidad con el apartado b) del párrafo 2 del artículo 13 del *Pacto internacional*, es asignada a la enseñanza secundaria que debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. “La expresión generalizada significa, en primer lugar, que la enseñanza secundaria no depende de la aptitud o idoneidad aparentes de un alumno y en segundo lugar, que se impartirá en todo el estado de forma tal que todos puedan acceder a ella en igualdad de condiciones” (CDESC, *Observación 13*, párr. 11 a 14).

Epistemología de la complejidad.

Es aquella que parte de la complejidad inherente del universo y de su formulación cognitiva, rechazando, por lo tanto, todo determinismo mecanicista, reduccionismo causalista, así como la pretensión de simplicidad, en cuanto axiomas para explicar y comprender el funcionamiento del universo. La ‘epistemología de la complejidad’ nos pone de manifiesto, como lo ha señalado Morín (1990, p. 22ss), que el cosmos no es una máquina perfecta, sino un continuo y variable proceso en vías de desintegración y de organización. De la misma manera, se podría afirmar que las sociedades y sus manifestaciones culturales y normativas no se pueden conceptuar simplemente como sistemas orgánicamente funcionales (metáfora organicista), cerrados y completos, sino que deberían ser comprendidos como sistemas dotados de una complejidad inherente y mestiza que

funcionan entre el orden y el desorden, la apertura y el cierre, la unidad y la pluralidad (Fariñas, 2005, pp. 226-227).

Evaluar los efectos sobre los niños.

El *Comité del niño*, en la *Observación 5º*, núm. E. párrafo 45, plantea sobre la vigilancia de la aplicación del *Convenio* la necesidad de valorar y evaluar los efectos sobre los niños, para que el interés superior del niño sea la consideración primordial a la que se atienda y para que todas las disposiciones de la Convención se respeten al promulgar disposiciones legislativas, y formular políticas en todos los niveles de los poderes públicos, así como al aplicar esas disposiciones.

Estado Benefactor.

Encierra la idea de que entre las obligaciones del Estado está la de garantizar a toda la población una situación de bienestar, y esto implica algo más que la simple supervivencia; es una supervivencia con dignidad, entendida tal como la concibe cada sociedad en su propia época. Pero esto sólo sería posible, en una sociedad basada en la producción, en la que cuando la demanda de mano de obra bajara temporalmente, el Estado se encargara de hacerla repuntar. Si se considera la doble función (económica y política) que el empleo desempeñó en la primera época de la sociedad industrial, el Estado benefactor –al reinsertar en el trabajo a los desocupados– resultó una inversión sensata y rentable. Pero ya no lo es. Ya no es posible que todos se transformen en productores. Lo que fue una inversión razonable se presenta, cada vez más, como una idea empecinada, un injustificable derroche del dinero de los contribuyentes (Enríquez, Muñoz *et al*, 2014, p. 107).

Evaluación de política pública.

Según Ballart (1993, p. 200), la primera y principal idea en relación con la evaluación la identifica con un medio para determinar los resultados y efectos de las políticas públicas y programas, a través de rigurosos instrumentos metodológicos propios de las ciencias sociales. Ahora bien, continúa diciendo que el pensamiento más reciente, sugiere que la evaluación puede abarcar todas las esferas del ciclo vital de una política o programa, desde su concepción hasta su impacto pasando por su ejecución. Es así que dentro de la adopción de una perspectiva cíclica en relación con las políticas o programas de la administración, la evaluación puede examinar como mínimo tres fases, que corresponden con la creación o formulación, implementación y producción de resultados o impactos de una política o programa legislativos.

Formulación de políticas.

Se entiende por formulación de políticas ‘una declaración de intenciones’, una declaración general de metas y objetivos, que en la implementación, se deben de llevar a cabo, y una ‘declaración de resultados’ (Aguilar 1992a, p. 12).

Fracaso escolar.

Se refiere a aquellos alumnos que, al finalizar su permanencia en la escuela, no han alcanzado una preparación básica que les permita vivir de forma autónoma en la sociedad: encontrar un trabajo, organizarse de manera independiente y comportarse de forma cívica, responsable y tolerante (Marchesi, 2011, p. 61).

Gobernanza por información.

Meix (2014, pp. 29-30), citando a Goldman, M. habla de ‘gobernanza por información’, esto es propugnar a estudiar a través de estudios públicos que las autoridades competentes orienten su

actuación a unos determinados objetivos que la opinión pública considera valiosos; como es el caso de los Derechos Humanos en los tratados internacionales, más cuando éstos resultan imprescindibles garantizarlos, pues todo ese cuerpo jurídico constituye un límite infranqueable para la actividad de los poderes públicos.

Gratuidad.

Es asegurar la disponibilidad de la enseñanza para el niño. En los tratados internacionales, el carácter de este requisito es inequívoco. El derecho se formula de manera expresa para asegurar la disponibilidad de enseñanza gratuita para el niño, los padres o los tutores. Los derechos de matrícula impuestos por el gobierno, las autoridades locales o la escuela, así como otros costos directos, son desincentivos del disfrute del derecho que pueden poner en peligro su realización. Con frecuencia pueden tener también efectos altamente regresivos. Su eliminación es una cuestión que debe ser tratada en el necesario plan de acción. Esta disposición no está en modo alguno en conflicto con el derecho reconocido en el párrafo 3 del artículo 13 del *Pacto internacional*, para los padres y tutores de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas (CDESC, *Observación 11*^o, párr. 6 y 7).

Ideologías.

Según Arendt (2009, pp. 326-327) es aquella 'idea' que afirma poseer, o bien la clave de la historia, o el íntimo conocimiento de las leyes universales ocultas de las que se supone que gobiernan a la naturaleza y al hombre. Sólo dos han llegado a la cima y han derrotado esencialmente a las demás: la ideología que interpreta a la historia como una lucha económica de clases y la que interpreta a la historia como una lucha natural de razas. El atractivo de ambas para las grandes masas resultó tan fuerte que fueron capaces de obtener el apoyo del Estado y establecerse por sí mismas como doctrinas oficiales nacionales. Pero, mucho más allá de las

fronteras dentro de las cuales el pensamiento de raza y el pensamiento de clase habían evolucionado hasta llegar a ser normas obligatorias de pensamiento, la libre opinión pública las había adoptado hasta el extremo que no sólo los intelectuales, sino las grandes masas de hombres ya no aceptaban una interpretación de los hechos del pasado o del presente que no se hallara de acuerdo con una de éstas perspectivas. El tremendo poder de persuasión inherente a las principales ideologías no es accidental. La persuasión no es posible sin el atractivo para las experiencias o los deseos, en otras palabras, para las inmediatas necesidades políticas. Cada ideología completa ha sido creada, continuada, y mejorada como arma política y no como una doctrina teórica. Su aspecto científico es secundario y surge, en primer lugar, del deseo de proporcionar argumentos contundentes y en segundo lugar, porque su poder persuasivo también alcanza a los científicos que dejan de interesarse entonces por el resultado de sus investigaciones, abandonan sus laboratorios y corren a predicar a la multitud sus nuevas interpretaciones de la vida y del mundo.

Las ideologías encubren y descubren. Encubren cuando justifican la realidad social enmascarando los intereses de las clases dominantes, que presentan como si fuera el interés público. En este sentido puede decirse que las ideologías cumplen una función negativa porque velan las injusticias y deficiencias de la organización social. Pero también cumplen otra función cuando desvelan la realidad, y con ellas las insuficiencias e injusticias del orden social establecido, jugando un papel esclarecedor y crítico en la oposición. “Estos elementos se dan en las ideologías políticas que hoy se disputan el mundo de la política (...). La eficacia de las ideologías no depende de su exactitud científica, ni siquiera de su valor ético o estético, sino del interés y emoción que suscitan” (De Puellez, 2004, p. 104-105).

Implementación de políticas.

La implementación es un acto político, el sentido de llevarla a cabo, a su cumplimiento y plenitud, implementarla –la política–, donde es necesario tener presente factores que son decisivos para el buen desarrollo y cumplimiento de la política formulada: el mayor consenso serio y posible, disponibilidad de recursos, criterios legislativos precisos y compatibles y manejo de la oposición (Aguilar 1992a, pp. 2-12); o la implementación se le puede definir también como “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Mény y Thoening, 1992, p. 159).

Interés General.

Según Fontrodona (*La Vanguardia*, 11 de agosto, 2015, p. 17) el interés general es el conjunto de condiciones de la vida social que facilita el desarrollo de las personas: medio ambiente limpio, seguridad ciudadana, condiciones de vida digna, respeto de los derechos humanos y por tanto, son servicios esenciales; es decir, aspectos que facilitan que las personas puedan desarrollarse por sí mismos y alcanzar el potencial de que son capaces. Pero también es una moneda de dos caras. Una cara es obvia. La que apela a la solidaridad, a ir más allá de los propios intereses; La otra cara según Fontrodona, menos conocida: la que los individuos de una sociedad tengan libertad de acción o subsidiaridad, para contribuir ellos mismos al bien del conjunto, sin privarles de la libertad de acción por un supuesto ‘interés general’.

Interés superior del niño.

Según el Comité de los Derechos del niño, el interés superior del niño, es un derecho, un principio, una norma de procedimiento; un derecho sustantivo, el derecho a que su interés superior sea la consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para

tomar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concretos o a los niños en general; es un principio jurídico interpretativo fundamental: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño; es una norma de procedimiento: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones, deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados (CRC, *Observación 14*, párr. 6).

“Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes” (Procuraduría General de la Nación. *Código de la Infancia y Adolescencia*, ley 1098 de 2006, art. 7). El Constituyente de 1991 respecto al interés superior, señaló: “...El texto del articulado [art. 44] privilegia la condición del niño en todo momento y circunstancia, en razón a su especial vulnerabilidad, como un deber del individuo, la sociedad y los poderes públicos, y como interés supremo de la raza humana”. (*Ponencia-informe, derechos de la familia, el Niño, el Joven, la Mujer y la Tercera edad*, Gaceta Constitucional N° 52 de abril 17 de 1991:4).

Lo complejo.

El conocimiento pertinente debe enfrentar la complejidad. *Complexus* significa lo que está tejido junto; en efecto, hay complejidad cuando son inseparables los elementos diferentes que constituyen un todo (como el económico, el político, el sociológico, el psicológico, el afectivo, el mitológico) y existe un tejido independiente, interactivo e inter-retroactivo entre el objeto de conocimiento y su contexto, las partes y el todo, el todo y las partes, las partes entre ellas. Por esto, la complejidad es la unión entre la unidad y la multiplicidad. Los desarrollos propios a nuestra era

planetaria nos enfrentan cada vez más ineluctable a los desafíos de la complejidad (Morin, 1999, p. 17).

Lo global. Las relaciones entre todo y las partes.

Para Morín (1999, p. 16) “lo global es más que el contexto, es el conjunto que contiene partes diversas ligadas de manera inter-retroactiva u organizacional. De esa manera, una sociedad es más que un contexto, es un todo organizador del cual hacemos parte nosotros. El planeta tierra es más que un contexto, es un todo a la vez organizador y desorganizador del cual hacemos parte. El todo tiene cualidades o propiedades que no se encontrarían en las partes si éstas se separan las unas de las otras y ciertas cualidades o propiedades de las partes pueden ser inhibidas por las fuerzas que salen del todo. Marcel Mauss decía: Hay que recomponer el todo. Efectivamente, hay que recomponer el todo para poder conocer las partes”. Es necesario desarrollar la aptitud natural de la inteligencia humana para ubicar todas sus informaciones en un contexto y en un conjunto. Es necesario enseñar los métodos que permiten aprehender las relaciones mutuas y las influencias recíprocas entre las partes y el todo de un mundo complejo.

Lo multidimensional.

“Las unidades complejas, como el ser humano o la sociedad, son multidimensionales; el ser humano es a la vez biológico, síquico, social, afectivo, racional. La sociedad comporta dimensiones históricas, económicas, sociológicas, religiosas... El conocimiento pertinente debe reconocer esta multidimensionalidad e insertar allí sus informaciones: se podría reconocer no solamente aislar una parte del todo sino las partes unas de otra; la dimensión económica, por ejemplo, está en inter-retroacciones permanentes con todas las otras dimensiones humanas; es más, la economía conlleva en sí, de manera holográfica: necesidades, deseos, pasiones humanas, que sobrepasan los menos intereses económicos” (Morín, 1999, p. 16).

Lo público-privado y lo social.

Según Fullat (1993, p. 92) “lo social es lo privado más lo público”; igualmente De Lucas, J. (2005, p. 177), “El Estado social no puede abandonar la exigencia de solidaridad como una virtud social, sino que debe considerarla, al contrario, como un principio exigible, como parte del contenido de la justicia, al igual que lo son la igualdad y la libertad”; De Lucas Javier plantea el proceso de derechos sociales a deberes de solidaridad y de éstos a ciudadanía activa.

Según Edgar Varela (2008, p.21), en su libro *Desafíos del interés público. Identidades y diferencias entre lo público y lo privado*, precisa una serie de lugares comunes sobre la identidad entre los dos términos –público y privado– que son recurrentes en la literatura administrativa y tienen consecuencias prácticas; igualmente afirma: “En realidad existe una serie de grandes desafíos, retos que dificultan la concreción efectiva de lo público, y que en la actualidad constituyen elementos recurrentes de la discusión, tanto en el amplio sentido de la opinión ciudadana como en el terreno de los especialistas (...), estos términos no son unívocos en sí mismos. Al contrario, tomados del llamado lenguaje ordinario poseen ambos una elevada polisemia (pp. 21-23); Existe aquella parte de la sociedad organizada que no busca el ánimo de lucro empresarial ni se articula identitariamente con la función estatal, constituye lo público-no estatal (p. 26).

Ahora, “Cuanto más descarta la sociedad moderna la distinción entre lo privado y lo público, entre lo que sólo puede prosperar en un campo oculto y lo que necesita que lo muestren a plena luz en el mundo público, cuanto más inserta está entre lo privado y lo público una esfera social en lo que lo privado se hace público y viceversa, más difíciles son las cosas para sus niños, que por naturaleza necesitan la seguridad de un espacio recoleto para madurar sin perturbaciones” (Arendt, 2016, p. 289).

Modelo de agenda de movilización o de demanda de los grupos sociales.

Como lo describe Garraud (1990), corresponde a la visión clásica de la teoría democrática que consiste en el trabajo de actores sociales en pro de una causa o a favor de la promoción o defensa de unos intereses que buscan movilizar los ciudadanos.

Obligatoriedad.

El elemento de obligatoriedad sirve para destacar el hecho de que ni los padres ni los tutores, ni el Estado, tienen derecho a tratar como optativa la decisión de si el niño debería tener acceso a la enseñanza primaria. Análogamente, la prohibición de la discriminación en el acceso a la educación, que se le exige también en los artículos 2 y 3 del Pacto, queda puesta más de relieve por esta exigencia. Sin embargo, debería subrayarse que “la obligatoriedad solamente se puede justificar si la educación ofrecida es de calidad adecuada, es pertinente para el niño y promueve la realización de otros derechos del niño” (CDESC, *Observación 11*^o, párr. 6).

Paradigma.

Para Kuhn (2006, pp. 302-303), “el término paradigma se usa con dos sentidos diferentes. Por un lado, hace alusión a toda la constelación de creencias, valores, técnicas y demás, compartidas por los miembros de una comunidad dada. Por otro, denota un tipo de elemento de dicha constelación, las soluciones concretas a rompecabezas que, usadas como modelos o ejemplos, pueden sustituir a las reglas explícitas como base para la solución de los restantes rompecabezas de la ciencia normal. El primer sentido del término, llamémoslo el sociológico, (...), Filosóficamente, el segundo sentido de paradigma es el más profundo”. Ahora en el paradigma sociológico, Según Khun (2006, p. 318), “aunque los valores sean ampliamente compartidos por

los científicos y aunque el compromiso con ellos sea a la vez profundo y constitutivo de la ciencia, la aplicación de los valores se ve en ocasiones considerablemente afectada por los rasgos de las personalidades individuales y por las biografías que caracterizan a los miembros de un grupo”.

Paradigmas intemporales. ¿Cuál es el proceso mediante el cual un nuevo candidato a paradigma sustituye a su predecesor?, afirma (2006, p. 258): “Cualquier interpretación nueva de la naturaleza, sea un descubrimiento o una teoría, surge en primer lugar en la mente de una o de cuantas personas. Son ellas las primeras que aprenden a ver la ciencia y el mundo de manera distinta, y su capacidad para realizar la transición se ve favorecida por dos circunstancias que no son comunes a la mayoría de los demás miembros. Invariablemente la atención se ha centrado en los problemas que han provocado la crisis; el otro hace relación a los jóvenes o recién llegados al campo sacudido por la crisis como para que la práctica no los haya comprometido tan profundamente como a la mayoría de sus contemporáneos con la visión del mundo y las reglas determinadas por el viejo paradigma”.

Política.

Fullat (1993, p. 48-49) distingue lo que es o ha sido la política (los hechos para Maquiavelo) y lo que deseáramos que fuese. La primera acepción –lo que es o ha sido– hace referencia al carácter positivo de la política; es decir, la política se reduce al estudio de los hechos que han sucedido, lo que para muchos es consustancial a la naturaleza de la política. Lo que debería ser, se estará reconociendo el poder transformador de la política y el papel activo en ella de los políticos, es decir de todos los llamados a ser protagonistas en la acción política (Fernández, J.M. 2010, p.13).

Política como efectividad de los derechos humanos.

Los derechos humanos forman una unidad, pues son interdependientes, integrales y universales, de suerte que no es admisible que se desconozcan unos derechos so pretexto de salvaguardar otros.

Esta interdependencia y unidad de los derechos humanos, tiene como fundamento la idea de que para proteger verdaderamente la dignidad humana es necesario que la persona no sólo tenga órbitas de acción que se encuentre libre de interferencia ajena, como lo quería la filosofía liberal, sino que además es menester que el individuo tenga posibilidades de participación en los destinos colectivos de la sociedad de la cual hace parte, conforme a las aspiraciones de la filosofía democrática, y también que se le asegure unas mínimas condiciones materiales de existencia, según los postulados de las filosofías políticas de orientación social. Los derechos humanos son pues una unidad compleja. Por ello algunos sectores de la doctrina suelen clasificar los derechos humanos en derechos de libertad, provenientes de la tradición liberal, derechos de participación, que son derechos de la filosofía democrática y derechos sociales prestacionales, que corresponden a la influencia de las corrientes de orientación social y socialista. (Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-251/1997).

Política de la Educación y/o política educativa.

“La Política de la Educación, (con Mayúscula), porque en rigor, parece más correcto desde el punto de vista lingüístico; al igual que hablamos de sociología de la educación o de economía de la educación, pero sobre todo porque esta expresión, parece explicar mejor la naturaleza de esta nueva disciplina: política que se proyecta sobre la educación, ciencia política de la educación o estudio de las manifestaciones políticas que se producen en el ámbito de la educación; disciplina que estudia no sólo las políticas educativas, sino también el complejo y delicado binomio que constituye hoy la educación y la política; y por el contrario, utiliza la expresión política educativa para referirse a las políticas concretas de un gobierno o de una institución que ancla sus raíces en una ideología determinada” (De Puellez 2004, p. 28).

Política pública.

“Designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medio de acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2012, p. 25). Hay que tener en cuenta que la acción gubernamental se desarrolla para y a través de actores sociales. Son seres humanos quienes la conciben, la deciden y la implementan, e igualmente los destinatarios de ella, directa o indirectamente son personas. Este es un punto incuestionable, y esencial en nuestro trabajo.

Roth (2012, p. 27), manifiesta que hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso. Entonces así, es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como ‘problema’.

Populismo.

Es un término de gran ambigüedad, ampliamente utilizado, aunque no recogido en el diccionario de la lengua española, que sí recoge populista; El uso de los términos populismo y populista, se hace habitualmente en contextos políticos, donde más que a ideologías, se refiere a procedimientos políticos (Slavoj, *El Mundo*, 17 de mayo de 2015, p. 2); usualmente nace de un líder carismático, que explota los sentimientos de las masas y las injusticias sociales o políticas, creando antagonismos sociales que favorezcan su posición y el uso del oportunismo, en éste caso de su misma posición política, para alcanzar otra posición más alta (Torres, 2011, p. 145).

Prevalencia de los Derechos del niño.

Se entiende por prevalencia de los derechos todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de éstos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona. En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña adolescente. (Procuraduría General de la Nación. *Código de la Infancia y Adolescencia*, ley 1098 de 2006. Artículo 9).

Principios y normas Constitucionales.

Según Noguera (2014, p. 40), “los principios a diferencia de las normas, permiten una dogmática constitucional que esté más abierta a la posibilidad de la pluralidad de sujetos colectivos de incidir (dentro de los límites constitucionales fijados) en su realidad de forma intencional y según su propia cultura. Implica no reducir estos sujetos individual o colectivamente a objetos de una uniforme o mecánica política objetiva, a un guion monista y obligatorio, externo a sus valores y cultura, en el que no pueden improvisar sino simplemente recitar su objeto, y por tanto, un reconocimiento de un área de libertad y autodeterminación interna para ellos, de amplias facultades de autonomía y autotutela”.

Frente a la cualidad ‘todo o nada’ que se predica de las reglas, está el ‘peso’ o importancia relativa de los principios: si una regla es aplicable, resuelve el caso y, si no resuelve el caso, es que no resulta en modo alguno aplicable. En cambio, los principios nos ofrecen pautas u orientaciones no concluyentes, que deben conjugarse con otras normas o principios. Un segundo elemento de distinción, es el carácter cerrado de las reglas y abierto de los principios o, lo que es lo mismo, la

ausencia en éstos últimos de un verdadero ‘supuesto de hecho’: en las reglas podemos conocer a priori, los casos en que procede su aplicación y, por tanto, también sus excepciones, lo que resulta imposible en presencia de un principio. Un tercer elemento de distinción –clave en las políticas públicas educativas– es la idea de que las reglas sólo admiten un cumplimiento pleno, mientras que los principios son mandatos de optimización que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible: mientras que el criterio que preside las primeras –normas– es la oposición cualitativa verdadero-falso, todo-nada, el que preside los segundos –principios– es una progresión cuantitativa desde lo menos a lo más apropiado, desde lo menos a lo más oportuno. Finalmente, la tesis según la cual el conflicto entre reglas se resuelve o bien mediante la declaración de invalidez de una de ellas, o bien concibiendo a una como excepción de la otra, mientras que un conflicto entre principios requiere ponderación, esto es, supone el triunfo de uno de ellos, pero sólo para el caso concreto.

Principio *pro-homine*.

El Criterio que rige la protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano es el principio *pro-homine*, que posee como uno de sus componentes que ninguna aplicación o interpretación de una norma de derechos humanos puede ir en contra de los efectos de otra que sea más beneficiosa para la persona. Mónica Pinto (1997, p. 163) define el principio *de pro-homine* como “...un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria”

Principio de optimización y realización progresiva.

Llamado a proceder lo más expedita y eficazmente posible. Los *Pactos Internacionales* de derechos humanos que hemos analizado, se enuncia el principio de optimización, y de realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, que si bien atiende el hecho de la dificultad de garantizar y cumplir en un breve período de tiempo, los Estados están obligados a proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo a nivel individual y colectivamente. (Cf. Enríquez, Pérez *et al*, 2015). Y en el caso de los niños un proceder prevalente y en la mayor medida posible se ha de aplicar de manera plena e inmediata (CDESC, *Observación 11*°, párr. 7).

Protección integral.

Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derecho, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. Según la Procuraduría General de la Nación. *Código de la Infancia y Adolescencia*, ley 1098 de 2006. Artículo 7, el Congreso en la aprobación de la ley 1098 se pronunció "... la teoría de la protección integral, recogida por la Convención, reconociendo a los niños, niñas y adolescentes de manera amplia, como personas autónomas, titulares de derechos y deberes, que deben ser protegidos de manera integral y persistente, no sólo cuando son vulnerados o incumplidos. En este contexto se debe generar una responsabilidad solidaria, conjunta y simultánea en cabeza de la familia, de la sociedad y del Estado de cumplir con obligaciones básicas y de generar políticas sociales para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia, así como prevenir su amenaza o vulnerabilidad" (Gaceta del Congreso N° 234, julio 19 de 2006:2).

Proyecto de vida.

Sobre el derecho al proyecto de vida, la Corte Americana de derechos humanos dice que el “derecho al proyecto de vida es la correlación al deber ante la sociedad del artículo XXIX. Toda persona tiene el deber de convivir con los demás de manera que todas y cada una puedan formar y desenvolver integralmente su personalidad”.

Respetar, proteger y garantizar los derechos.

Se entiende por *respetar*, la no interferencia en el disfrute de los derechos enunciados, en los tratados internacionales, requiriendo que el Estado arbitre los mecanismos necesarios y pertinentes para que se establezcan las condiciones de reconocimiento o incorporación de los derechos reconocidos. Por otra parte, *la protección* refiere a la adopción de medidas para impedir que terceros interfieran en el disfrute de los derechos humanos para lo cual el Estado ha de implementar acciones efectivas en sus políticas públicas para la remoción de las barreras que obstaculizan el ejercicio de los derechos. Por último, los Estados se comprometen a *garantizar* el ejercicio efectivo, a través de la adopción de medidas progresivas que faciliten y posibiliten la realización de los derechos (PNUD, 2002).

Totalitarismo.

Para Hannah Arendt (1967), el régimen totalitario dista mucho de ser un gobierno en sentido tradicional, debiendo ser entendido, como un movimiento cuyos constantes avances encuentran siempre nuevos obstáculos que remover. Empezando por las mismas ideas en las que se apoya. Así, puede fundamentar su ascenso en un concreto contenido ideológico (como son el triunfo del proletariado o la instauración de un mundo racialmente puro), pero rápidamente lo desecha cuando puede volverse en su contra. Los totalitarismos no admiten ninguna clase de límites, tampoco los fijados por su ideología: el nazismo se olvidó bien pronto del pueblo germano, y el estalinismo

hizo también lo propio con la clase obrera. “El totalitarismo, pues, más que con la realización de una idea, tiene que ver con una lógica de dominación” (Arendt, 2009, p. 14. Prefacio de Hernández).

Tratados internacionales.

Es el conjunto normativo internacional y fuente autorizada para la interpretación de los derechos humanos, no se limita a los documentos y convenios, sino que ha establecido sus propios mecanismos para el monitoreo y verificación de la efectividad de sus decisiones; es así que reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los estados (Convención Americana sobre Derechos Humanos, preámbulo)

Sistema escolar.

Organización del Estado para el ejercicio del derecho a la educación. Es una red de derechos, donde el interés superior del niño está en el centro, se debe velar por la libre elección de la educación sin la injerencia del Estado ni de terceros, a reserva de la conformidad con las normas mínimas en materia de enseñanza (párr. 3 y 4 del art. 13 del Pacto). “El derecho a la educación, como todos los derechos humanos, imponen tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados: las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. A su vez, la obligación de cumplir consta de la obligación de facilitar y la obligación de proveer” (CDESC, Observación 13°, párr. 46). “La obligación de respetar exige que los Estados eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los Estados adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar

cumplimiento, exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar el derecho a la educación y les presten asistencia” (párr. 47).

Sociedad civil como coalición de políticas.

Lo son aquellas personas o entidades que construyen nuevas oportunidades para el desarrollo colectivo de nuestra sociedad, que lo hacen alejadas del beneficio político y que actúan como puentes entre las ideas y sus realizaciones, con vocación de construir a favor de todos y contra nadie. ¿Qué le pasa a la sociedad civil? Su prestigio se ha debilitado con la intervención del Estado en la esfera de lo privado y su (pretendida) capacidad de asimilarlo todo. (Félix Riera, 9 de febrero de 2016, *La Vanguardia*).

Unidad de Planeación Zonal (UPZ).

Las UPZ son aquellas zonas urbanas más pequeñas que una localidad pero de mayor tamaño que un barrio. Su función principal es servir como sectores para planificar el desarrollo urbano en el nivel zonal que son usadas como herramienta de planeación para el desarrollo de las normas urbanísticas en el nivel de detalle que requiere Bogotá, debido a las grandes diferencias que existen entre unos sectores y otros. Son la escala intermedia de planificación entre los barrios y las localidades.

Valor.

El valor puede considerarse en cuatro vertientes (o polaridades): a). en sí y por sí, como excelencia abstracta (por ejemplo: amistad, amor, belleza, utilidad, verdad, justicia); b). como realidad valiosa (los llamados “bienes”, por ejemplo una obra de arte, un acto de justicia, una afirmación verdadera); c). como preferencia subjetiva (aspiraciones, necesidades, deseos subjetivos por algo que se considera bueno, bello, grande, verdadero); d). como determinación

histórico cultural de valor (los llamados sistemas de significado o cuadros de valores propios de un grupo, de un pueblo o de una determinada época histórica). Las diversas clasificaciones de los valores constituyen un intento de aclarar el panorama amplio y no fácilmente generalizado del mundo de los valores, precisamente porque se acentúa una u otra vertiente o polaridad, o porque en el momento de la actuación entran en conflicto uno u otro. En relación con la educación es interesante considerar la cuestión en una perspectiva dinámica de relación. Según este modo de ver, el lugar del valor es la relación interactiva e histórica entre un sujeto y otros sujetos; entre personas y cosas; entre individualidad y ambiente, entre pasado, presente y futuro; entre mundo subjetivo y mundo objetivo; entre natural y cultural; entre actual y posible; entre presente y futuro; entre inmanente y trascendente (Nanni, 2009, p. 209).

Valor y política.

Al introducirnos en el mundo de la política, lo importante es tener en cuenta que los valores suelen aparecer en términos binarios que anuncian por sí mismos el conflicto: libertad o jerarquía, tradición o progreso, competitividad o solidaridad. El problema se complica porque los valores políticos forman parte de los fenómenos sociales, normalmente fruto de largos procesos históricos cuyo sedimento se posa sobre diversas generaciones, diversas clases sociales, distintas culturas, diferentes naciones, es decir, que los valores políticos forman parte de lo que llamamos un sistema de valores: un conjunto de ideas y creencias referido a la organización social de la que se forma parte, aunque junto a las ideas –concepciones que tenemos de las cosas– debemos colocar, también, los intereses, legítimos o no, que defendemos. Algo que inevitablemente tiene que ver con el mundo de las ideologías (De Puelles, 2004, p. 97). En política no hay un único sistema de valores sino varios que se disputan la hegemonía y su realización. Este pluralismo da lugar a

conflictos cuya solución pacífica es la misión de la política. De todas formas entramos en un terreno en que valores, ideologías y política aparecen entremezclados (p. 99).

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

1. Fuentes bibliográficas y documentales

Las fuentes bibliográficas y documentales corresponden y están organizadas de la siguiente forma: un primer grupo, hace referencia a las fuentes primarias de los primeros tratados internacionales correspondiente a la Sociedad de Naciones (anterior a las Naciones Unidas), estos documentos oficiales son custodiados en la biblioteca de las Naciones Unidas de Ginebra, Palacio de las Naciones.

Existe un segundo grupo de documentos de los tratados internacionales que corresponden a las Naciones Unidas, y hacen referencia a documentos después de la proclamación de la *Declaración Universal* (1948); la organización tiene el centro de información en Ginebra, los documentos son de carácter público y de fácil adquisición⁵¹⁹ y confrontación para verificar si se trata de un documento original⁵²⁰.

Un tercer grupo de documentos, corresponden a los organismos del Estado colombiano ya sea a nivel nacional o distrital⁵²¹ son también documentos oficiales de fácil acceso.

Un cuarto grupo corresponde a los libros de consulta en general y revistas de carácter científico.

Un quinto grupo, que utilizamos en el ciclo específico de la evaluación de los planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá, es variado, desde estadísticas que emite la Secretaría de

⁵¹⁹ Los documentos de las páginas oficiales de los diversos organismos de la Organización de Naciones Unidas se pueden consultar en línea en la página web institucional.

⁵²⁰ Todos los documentos de las Naciones Unidas llevan una signatura compuesta de letras mayúsculas y cifras. La simple mención de una de esas asignaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

⁵²¹ Los documentos jurídicos se pueden consultar en la página web institucional del gobierno de Colombia y/o alcaldía de Bogotá.

educación, hasta artículos periodísticos que miden en cierto sentido el impacto de las políticas públicas.

2. Organización de las fuentes documentales y bibliográficas

I. Sociedad de Naciones. Tratados Internacionales anteriores a la *Declaración Universal* de 1948 (custodiados en la biblioteca de las Naciones Unidas de Ginebra).

A. Informe de la 5ª Comisión a la 5ª. Asamblea, documento. A.107.1924.IV de 24 de septiembre 1924.

B. Informe de la comisión provisional de asuntos sociales, documento E/41 de 21 de mayo 1946 pp. 20-35.

C. Acta resumida de la reunión 34 de 8 de septiembre de 1947, documento E/CN.5/SR.34 de 28 noviembre 1947, segundo período de sesiones de la comisión de asuntos sociales.

D. Informe del sexto período de sesiones de la comisión de asuntos sociales: documento E/CN.5/199 de 9 de febrero de 1950, nota redactada por la secretaría,

E. Actas resumidas de las diversas reuniones de la comisión de Derechos del hombre: Reunión 912 de 1r. De Octubre de 1959, doc. A/C.3/SR.912, pp.29-33; Reunión 913 de 2 de octubre de 1959, doc. A/c.3/SR.913; Reunión 914 de 2 de octubre 1959, doc. A/C.3/SR.914. Treceavo período de sesiones de la comisión de Derechos del Hombre.

II. Tratados Internacionales de las Naciones Unidas después a la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948.

A. Diario oficial 32682 de diciembre de 1968 (Colombia). Ley 74 de 1968. *Pacto internacional de derechos civiles y políticos; Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.*

- B. Diario oficial 33780 de febrero 5 de 1973. Ley 16 de 1972. *Convención Americana sobre los Derechos Humanos*.
- C. Diario Oficial 39640 de enero 22 de 1991. Ley 12 de 1991. *Convención de los Derechos del niño*.
- D. Comité de derechos económicos, sociales y culturales. Documento HRI/GEN/1/Rev. 9 (vol. I).
- E. Comité de los Derechos del niño. Documentos CRC/C/GC/1-14. Documento CRC/C/COL/CO/4-5.

III. Documentos oficiales del Estado colombiano.

A. *Constitución política de Colombia*.

Castro, J. (2010). *Constitución política de Colombia. Concordancias, referencias históricas e índice analítico*. (Cuarta edición). Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

B. Sentencias de la Corte Constitucional colombiana⁵²².

C. Documentos de los planes de desarrollo de la alcaldía de Bogotá DC

- a. *Plan de desarrollo 1991-1992*. Acuerdo 8 de 1991. Registro distrital 652 del 7 de octubre de 1991. Concejo de Bogotá.
- b. *Plan de desarrollo. 1993-1995*. Acuerdo 31 de 1992. Registro distrital 719 del 5 de enero de 1993. Concejo de Bogotá.
- c. *Plan de desarrollo 1995-1998*. Decreto 295 de 1995. Registro distrital 978 del 1 de junio de 1995.

⁵²² Las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia se pueden consultar en línea en la página web institucional.

- d. *Plan de desarrollo 2001-2004*. Decreto 440 de 2001. Registro distrital 0601 del 1 de junio de 2001.
 - e. *Plan de desarrollo 1998-2001*. Acuerdo 6 de 1998. Registro distrital 1674 del 6 de junio de 1998. Concejo de Bogotá.
 - f. *Plan de desarrollo 2004-2007*. Acuerdo 119 de 2004. Registro Distrital 3111 de junio 3 de 2004. Concejo de Bogotá
 - g. *Plan de desarrollo 2008-2012*. Acuerdo 308 de 2008. Registro distrital 3996 de junio 11 de 2008.
 - h. *Plan de desarrollo 2012-2015*. Acuerdo 489 de 2012. Anales del Concejo de Bogotá 2012.
 - i. Estadísticas oficiales de la Secretaría de Educación de Bogotá.
- V. Libros de consulta bibliográfica y revistas de carácter científico.

3. Bibliografía general

- Agudelo, W. (2014). *Por la defensa de la educación pública, reversión de los colegios en concesión*. Recuperado el 27 de noviembre de 2014 de <http://www.adebogota.edu.org>.
- Aguilar, L.F. (1992a). *El estudio de las políticas públicas. Introducción- Implementación*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. Recuperado el 23 de septiembre de 2016 de <http://www.iaproo.org.mx/.../pdf>.
- Aguilar, L. F. (1992b). *La hechura de las políticas*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L.F. (1993). *El estudio de las políticas públicas. Fases y características del proceso de la política*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguinaga, J. y Comas, A. D. (1991). *Infancia y adolescencia. La mirada de los adultos*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Alcalá, Zamora y Castillo (1975). *La protección procesal internacional de los derechos humanos*. Madrid: Ediciones Cívitas.

- Alcaldía Mayor de Bogotá, Consejo Distrital de Política Social (2004). *Lineamientos Generales de Política Social para Bogotá. 2004-2014*. Bogotá: Quebecor Worl.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Normativa. Constitución de 1886*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/index.jsp>.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Planes de Desarrollo. Alcaldes de Bogotá 1991-2016*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=4987>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Banco de Oferentes*. Recuperado el 15 de septiembre de 2014 de <http://www.educaciónbogota.edu.co/index.php?option=conten&view=artcle&id=12:banco-de-oferentes&catid=15&Itemid=354>
- Alexy, R. (1997). *Teoría de los derechos fundamentales*, (trad. E. Garzón Valdés). Madrid: Centro de estudios Políticos y Constitucionales.
- Alzate, J. A. *Constitución política de Colombia. Comentada*. Recuperado el 15 de septiembre de 2014, de <http://es.scribol/.com/doc/35152404/constitucion-politica-de-colombia-comentada>.
- Amadou-Mahtar, M. (1979). *El derecho a la educación*. París: Unesco
- Angarita, C. (1992). *Sentencia T-406/92* (Magistrado Ponente). Recuperado de: <http://Corteconstitucionalcolombia.org>.
- Ansuátegui, J. (2005). Ordenamiento jurídico y derechos humanos. En: Tamayo, J.J. (Director). *10 palabras claves sobre derechos humanos*. Navarra (España): Verbo Divino.
- Armiño, M. (2009). El Emilio o de la educación. (Prólogo). En: Rousseau, J. J. (2009). *Emilio o de la educación*: Colección los libros que cambiaron el mundo. Madrid: Ed. Prisa Innova S.L.
- Arendt, H. (2009). *Los orígenes del totalitarismo*. En: Colección los libros que cambiaron el mundo. Madrid: Prisa Innova S.L.
- Arendt, H. (2016). *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*, (traducción A. Poljak). Barcelona: Ediciones península.
- Arrubla, M. (1978). Síntesis de historia política contemporánea. En: *Colombia Hoy*. Bogotá: Siglo XXI. Editores de Colombia.
- Asamblea General ONU. *Resolución A/3406 (XXX), en la 2420ª sección plenaria del 28 de noviembre de 1975*. Ginebra: Biblioteca de las Naciones Unidas.
- Ballar, X. (1993). Evaluación de política: marco conceptual y organización institucional. *Revista de estudios políticos, nueva época*, (N. 80, abril-junio, pp. 199-224). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Barragán, D. (2014). *Lo que hacen los mejores Docentes en Colombia*. (Tesis Doctoral). Universidad de Barcelona.
- Barranco, M. Del C. (2005). Libertad. En: Tamayo, J.J. (Director). *10 palabras claves sobre derechos humanos*. Navarra (España): Verbo Divino.
- Barreto, M. (1997). De los Derechos fundamentales. En: *Constitución política de Colombia*, (comentada por la comisión colombiana de juristas, pp.11-45) Bogotá: Impreandes-presencia. Recuperado el junio de 2015 de http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/cpctitulo_ii.pdf.
- Barrera, F. (5 de abril de 2014, p. 2). Sería un grave error cerrar los colegios por concesión. Bogotá: *El Tiempo*. Sección: Bogotá debes saber.
- Barrio, J.M. (septiembre/diciembre, 2008). Sobre la llamada educación posmoderna. En *Revista española de pedagogía*, (LXVI, Vol.241, pp. 527-540).
- Bergoglio, J. (2015). *Laudato sí*. Bogotá: Ediciones Paulinas.
- Betancur, N. (2016, enero/junio). The “Advocacy Coalitions” of educational policies: Conceptual framework and its application to a country case. En: *Revista de estudios teóricos y epistemológicos en política educativa*. (Vol. 1, n. 1). Recuperado el 1 de julio de 2016 de <http://www.relepeenrevista.org>
- Bertho, A. (1 de diciembre de 2015). El Yidaismo surge de una ausencia total de futuro. Entrevista a Bertho Alain, por Rafaél Poch. Madrid: *Diario La Vanguardia*.
- Bobbio, N. (2014). *Derecha e izquierda, razones y significados de una distinción política*, (trad. A. Picone). Madrid: Taurus.
- Bolívar, I. J. (2010). Sociedad y Estado: La configuración del monopolio de la violencia. En: Orjuela L. J., (compilador). *El Estado en Colombia*. Bogotá: Departamento de Ciencias políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.
- Bonal, X., Essombra, M.A. y Ferran, F. (2004). *Política educativa i igualtat d'oportunitats. Prioritats i propostes*. Colleccio: Marti Abril. Barcelona: Editorial Mediterranea.
- Borras, A. (2010). *La evolución de la protección del niño en el derecho internacional privado desde el convenio de Nueva York en 1989*. Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado*, (traductor Pilar González). Barcelona: Anagrama
- Caminal, M. (2012). *Manual de ciencias políticas*. Madrid: Tecnos.
- Carvajal, G. (2012). *Prioridad: pervertir los niños*. Bogotá: Tiresias.

- Castro, E. (2009, junio/diciembre). Derecho, democracia y derechos humanos a partir de Jürgen Habermas. En *Revista Verbas Iuris*, (pp.155-169). Bogotá: Universidad Libre, Facultad de Filosofía.
- Castro, J. (15 de octubre de 2015). El exalcalde de Bogotá explica las razones de su adhesión a la campaña de Enrique Peñalosa. Bogotá: www.eltiempo.com
- Castro, J. (2010). *Constitución Política de Colombia: Concordancias, referencias históricas e índice analítico*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Centro Don Bosco. (2013) *¿Qué tal esto? Los derechos de los niños prevalecen, la Constitución lo ordena, nosotros los defendemos* (folleto). Bogotá: Centro Don Bosco.
- Chazal, J. (1962). *Les droits de l'enfant*. París: PUF, Col. "Que-sais je".
- Chevalier, J. (1986). *Science Administrative*. París: PUF, Col. Thémis.
- Cigüela, J. (25 de septiembre de 2015). Si es gratis, el producto eres tú. Madrid: *Diario La Vanguardia*.
- Colom, A., y Domínguez, E. (1997). *Introducción a la política de la educación*. Barcelona: Ariel.
- Coomans, F. (2004). Exploring the normative content of the right to education as a human right: recent approaches. En: *Persona y Derecho. El Derecho a la educación en el siglo XXI*. (N. 50, pp. 61-100). Recuperado el 24 de agosto de 2016 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/Revista?codigo=1956>
- Constitución Política de Colombia de 1886. Recuperado el 15 de diciembre de 2014 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas.Constitucion>.
- Constituyente (1991). Ponencia-informe, derechos de la familia, el Niño, el Joven, la Mujer y la Tercera edad. En: *Gaceta Constitucional* (N° 52 de abril 17). Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá.
- Congreso de Colombia (2006). Corresponsabilidad en los derechos de los niños. En: *Gaceta del Congreso* (N° 234, párr. 2). Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá.
- Contraloría de Bogotá (septiembre de 2013). Informe de auditoría integral-modalidad especial de seguimiento a la canasta educativa y tarifas de los colegios privados con contrato de prestación del servicio. Período auditado 2012. En: Zambrano Jairo (Director técnico Sectorial). *Oficio*, fotocopiado. Bogotá: Autor
- Contraloría de Bogotá. (13 de octubre de 2013). Ejercicio de la Función de Advertencia, dado el riesgo de afectación del patrimonio público distrital, en atención a contratos Colegios en concesión. (*Oficio*, Radicado 1-2013-63561). Bogotá: Autor.

- Corte Constitucional Colombiana. (1997). *Sentencia C-251/1997*. Recuperada el 15 de Julio de 2014 de www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1c
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie CN 42 y Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie CN 63*. Recuperada el 15 de Julio de 2014 de www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia
- Cortina, A. (1998). *Ciudadanos del nuevo mundo: Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza editorial.
- Cost, J. (1979). *La Declaració Universal dels Drets de l'infant* (62a ed.). Barcelona: Rosa Sensat.
- Cots, J. (2015). *La convenció de les Nacions Unides sobre els Drets de L'infant*, Barcelona: Romanyá-valls.
- Cotino, L. (2000). *Derechos, deberes y responsabilidades en la enseñanza: Un análisis jurídico-práctico a la luz de los dictados constitucionales*. Valencia (España): Conselleria de cultura, Educación y Ciencia de la Generalitat Valenciana.
- De Asis, R. (2005). Concepto y fundamento de los derechos humanos. En: Tamayo, J.J. (Director). *10 palabras claves sobre derechos humanos* (pp. 15-54). Navarra (España): Verbo Divino.
- De Azcárate, P. (1966). *La sociedad de Naciones Unidas y notas sueltas, treball contingut a ONU. Año XX, 1946-1966*. Madrid: Ed Tecnos.
- De Lucas, J. (2005). Solidaridad y derechos humanos. En: Tamayo, J.J. (Director). *10 palabras claves sobre derechos humanos*. Navarra (España): Verbo Divino.
- Delgado, B. (2000). *Historia de la infancia*. Barcelona: Ariel.
- Delgado, González I. (2010, septiembre/diciembre). Perspectiva antropológica de la educación: Visión desde la filosofía dialógica y personalista. En *Revista española de pedagogía*, (LXVIII, pp. 479-495). Madrid.
- Delors J. (1966). *La educación encierra un tesoro: Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Madrid: Santillana, Ediciones Unesco.
- Dewey, J. (2015). *Las fuentes de la ciencia de la educación*, (traducción Márquez Alberto). Madrid: Palamedes
- Diario El Tiempo. (15 de octubre de 2015). Lo que implica el apoyo del exalcalde Antanas Mockus a Peñalosa (la Redacción). Bogotá: www.ElTiempo.com
- Diario El Tiempo. (1 de octubre de 2015). Las respuestas de Petro a los resultados de “Bogotá cómo vamos” (la Redacción). Bogotá: www.ElTiempo.com

- Díaz, E. (2005). Estado de derecho y democracia. En Tamayo, J.J. (Director). *10 palabras claves sobre derechos humanos*. Navarra (España): Editorial Verbo Divino.
- Dugas, J. (1993). La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable? En: *Revista de Estudios Sociales* (pp.17-18). Bogotá: Universidad de los Andes, Departamento de Ciencias políticas.
- Dye, T. (1976) *Policy Análisis*. Alabama: University of Alabama Press.
- Elmore, R. F. (1988). *Backward Mapping: Implementation research and policy decision*. En: *Studing: Methodological and administrative Issues*. New Jersey: Chathan hose publishers.
- Enríquez, J.M., Muñoz de Baena, J.L., Otero L., Santos A.B., Pérez C. y Ferrari E. (2014). *Educación plena en Derechos Humanos*. Madrid: Editorial Trotta.
- Enríquez, J.M., Pérez, M. C., Otero L., Pérez, D. y Ferrari E. (2015). *Teoría y práctica educativa de los Derechos Humanos*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Esteban-Bara, F. (2010, septiembre/diciembre). Quo Vadis, formación Universitaria. *Revista española de pedagogía*, (LXVIII, 247, pp. 461-477). Madrid.
- Fariñas, M. J. (2005). Universalidad e interculturalidad. En: Tamayo, J.J. (Director). *10 palabras claves sobre derechos humanos*. Navarra (España): Editorial Verbo Divino.
- Federación Colombiana de educadores (2015). Circular 15. Recuperado el 30 de septiembre de 2015 de <http://www.fecode.org>.
- Fernández, A. (2012). Las políticas públicas. En: Caminal, M. (editor). *Manual de ciencia política*. Madrid: Tecnos.
- Fernández de Casadevantec, C. (2007). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos* (3 ed.). Madrid: Editorial Dilex.
- Fernández, J. M. (2010). *Manual de política educativa y legislación educativas*. Madrid: Editorial Síntesis S.A.
- Feyerabend, P. (2002). *Contra el método*. Barcelona: Edición folio.
- Figuroa, U. (1991). *Organismos Internacionales*. (Segunda Edición). Chile: Editorial Jurídica
- Fontrudona, J. (11 de Agosto de 2015, pp. 17). El runrún del bien común, Barcelona: *La Vanguardia*.
- François, L. (1969). *El derecho a la educación: de la proclamación del principio a las realizaciones 1948-1968*. París: Unesco.
- Freire, P. (2015). *Pedagogía del oprimido* (2 ed., 2 reimpresión). Madrid: Siglo XXI.
- Fullat, O. (1994). *Política de la Educación. Politeya-Paideia*. Barcelona: Ceac.

- Fundación Compartir (2014). *Tras la Excelencia Docente. Cómo mejorar la Calidad de la educación para todos los colombianos*. Edición: Laura Barragán Montaña. Recuperado el 15 de marzo de 2015 de http://www.compartirpalabramaestra.org/documentos/invescompartir/compartir_tras_la_excelencia_docente.pdf.
- Fundación acción pro Derechos Humanos (2016). *Derechos humanos*. Recuperado el 30 de septiembre de 2015 de <http://www.google.es/#q=tabla+de+derechos+humanos>.
- Funes, P. (2014). *Historia mínima de las ideas políticas en América Latina*. Madrid: Turner Publicaciones S.L.
- Gaceta constitucional (1991) N° 52, abril 17 de 1991. Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá.
- Gallardo, B. (2014). *Usos políticos del lenguaje. Un discurso paradójico*. Barcelona: Anthopos.
- García de Enterría, E. y Fernández, T.R. (2002). *Curso de derecho Administrativo, II*. (pp. 116-150). *Cívitas*.
- García, J. (2016). La trata de seres humanos desde un enfoque basado en derechos humanos. En: Pando, M., Muñoz, A., Garrido, P. (2016). *Pasado y presente de los Derechos Humanos. Mirando al futuro*. (Directores), (pp. 282-295). Madrid: Catarata.
- Garraud, P. (1990). Politiques nationales: élaboration de l'agenda. En: *L'année Sociologique*, (V.40, 17-41). París: PUF.
- Gary, A. (2002). Hacia una participación auténtica: deconstrucción de los discursos de las reformas participativas en la educación. En: Narodowski, M., Nores, M., y Andrada, M. (2002). *Nuevas Tendencias en políticas Educativas: Estado, Mercado y escuela* (pp. 145-193). Buenos Aires: Ediciones Granica S.A.
- Gaviria, J.L. (2016). *La educación, ¿derecho obligatorio?* Conferencia de Clausura del XVI Congreso Nacional y VII Congreso Iberoamericano de Pedagogía. Democracia y Educación en el siglo XXI. La obra de John Dewey 100 años después. Madrid: Universidad Complutense. Facultad de Pedagogía.
- Gay, E. (2014). *La dignitat humana, fonament d'un ordenament jurídic just, alliberador i solidari*. Institut Superior de Ciències Religioses de Barcelona. Barcelona: CREB.
- Gay, E. (1 de noviembre de 2015, p. 53. En el sínodo se nos escuchó. Barcelona: *La Vanguardia*.
- González, F. (2010). Un Estado en Construcción: Una mirada de largo plazo sobre la crisis Colombiana. En: Orjuela L.J., (compilador), *El Estado en Colombia*, Bogotá: Departamento de Ciencias políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes. Bogotá: Editorial Kimpres.
- Gentile, P. (2012). El dret a l'educació i les dinàmiques d'exclusió a America Latina. En: *Temps d'Educació*, (N.43, pp. 31-51) Barcelona: UB.

- Guilló Juan (2014). (Director) 95 Aniversario de Save the children. Eglantyne Jebb. Madrid:
Recuperado el 14 de septiembre de 2016 de <http://www.savethechildren>.
- Gros-Espiell, H. (1985). La Declaración Americana: Raíces conceptuales y política en la historia, la filosofía y el desarrollo americano. En: *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. Número especial (41-65). San José de Costa Rica.
- Gros-Espiell, H. (1987). Introducción a los derechos humanos en el Sistema Interamericano. Recopilación de Instrumentos básicos. En: *Instituto Internacional de derechos humanos*. San José de Costa Rica.
- Gómez de Ibañez, L. (1994). *Legislación Educativa Colombiana desde 1886-1994*. Bucaramanga: Sistemas y Computadores Ltda.
- González, F. (2010). Un Estado en Construcción: Una mirada de largo plazo sobre la crisis Colombiana. En: Orjuela L.J., (compilador). *El Estado en Colombia*. Bogotá: Departamento de Ciencias políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes. Bogotá: Editorial Kimpres.
- Guatiqui, J. C. (20 de septiembre de 2015). La clase media plantea un gran reto a la política social. Bogotá: www.ElTiempo.com
- Guichot, V. (diciembre, 2013). Participación, ciudadanía y educación. En: *revista interuniversitaria*. (Vol.25, 2, pp. 25-47). Madrid: Ediciones Universidad Salamanca.
- Gutiérrez M.C., Lorenzo M.M., Rodríguez, A. Santos M.A. (8 de junio de 2001). La calidad como eje de la evaluación de políticas educativas. (*Material fotocopiado*), Formación Continua, Universidad de Salamanca.
- Hayek, F. (1944). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza editorial.
- Herderson, H. (2004). Los tratados Internacionales de derechos humanos en el orden interno; la importancia del principio *pro-homine*, En: *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, (N. 39, pp. 53-89, nota 27). San José de Costa Rica.
- Hernández, C. (15-octubre de 2015a). La dispersión de los visionarios por la alcaldía de Bogotá. Bogotá: www.ElEspectador.com
- Hernández, C. (28 de noviembre de 2015b). Petro: no es más que un hasta luego. Bogotá: www.ElEspectador.com
- Herrera, J. (2000). *Derechos humanos y crítica de la razón liberal*. Bilbao: Desclée de Brouwer, Ed. El vuelo de Anteo.

- Hombres, R. (20 de septiembre de 2015). Los dilemas de la izquierda. Bogotá: www.ELTiempo.com
- Ibañez, J. (1994). *El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden*. Madrid: Siglo XXI.
- Jaramillo, J.C. (2004). *Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado MCPOI*. Bogotá: USAID, Casals & Asociados Inc.
- Jiménez, D. (12 de julio de 2015). La educación no es un juego político. Madrid: *Periódico El Mundo* (Sección Opinión).
- Kuhn, T. (2006). *La estructura de las revoluciones científicas* (traducción e introducción de Carlos Solís. Ed. 3a). México: Fondo de cultura económica.
- Kuhn, T. (1978). *Segundos pensamientos sobre paradigmas*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Lafuente, J. (23 de agosto de 2015). Solo la gente arrinconada llega a acuerdos. Conversaciones con futuro. Antánas Mockus, Filósofo, matemático y exalcalde de Bogotá. Madrid: *El País* (Sección Ideas).
- Lagroye, J. J. (1991). *Sociologie politique*. París: Presses de la FNSP et Dalloz.
- Langmuir-Essex, M. (1968). The rights of the child – the Realization of his Potential. En: *International Journal of Early Childhood*. (Vol I, núm 2), trabajo leído a la XII Asamblea de la Organización de la Educación preescolar (OMEP). Washington.
- Lauzurica, A., Dávila, P., y Naya, L. M., (2011). Infancia, discapacidad y derecho a la educación en América Latina. En: Dávila, P. y Naya, L. M. (compiladores). *Derechos de la Infancia y educación inclusiva en América Latina* (pp. 277-307). Buenos Aires: Granica
- Leal, F. (2010). La crisis del régimen bipartidista. En: Orjuela L.J. *El Estado Colombiano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Leguizamón, J. (1995). *El estudio obligatorio de la Constitución*. Bogotá: Editorial Cima.
- López, B, E. y Ruiz, C.M. (2000). *Derechos Humanos y educación: Actas y Congresos*. Madrid: Universidad Nacional a Distancia.
- Lowi, T.J. (1992). The State in Political Science. How Became What Study. En: *American Political Science. Review*. (Vol. 86, N° 1).
- Lowi, T.J. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies and Politic Theory. En: *World Politics* (Vol. XIV, 4). Cambridge.

- Llamas, Á. (2005). Reconocimiento histórico de los derechos humanos. En: Tamayo, J.J. (Director). *10 palabras claves sobre derechos humanos*. Navarra (España): Editorial Verbo Divino.
- Madrid, M. (1997). Título II: de los derechos, las garantías y los deberes. En: *Constitución política de Colombia: comentada por la comisión Colombiana de juristas*. Bogotá: Editorial Impreandes. Recuperado el 14 de septiembre de 2014 de http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/cpctitulo_ii.pdf.
- Majone, G. (1997). Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas. México: FCE.
- Malagón, M. (2011). La regeneración. La Constitución de 1886 y el papel de la Iglesia Católica. En *Revista electrónica – Universidad Sergio Arboleda*. Bogotá. Recuperado el 23 de julio de 2016 de <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar>.
- Malizia, G. (2009). Derecho a la Educación. En: *Diccionario de Ciencias de la Educación*, Universidad Pontificia Salesiana de Roma. (Prellezo J.M., coordinador). Madrid: Editorial CCS.
- Marchesi, A. (2011). *Controversias en la educación española* (6.ed.). Madrid: Alianza Editorial.
- Marchioni, M. (2014). La infancia, un bien comunitario. En: Jiménez, A.S., Pantoja, A., Leiva, J.J. y Moreno, E. (Coordinadores). *Infancia en contexto de riesgo*. Granada: Editorial GEU.
- Martínez López-Muñiz, J.L. (1991). Configuración y alcance de los derechos y libertades educativas en la Convención de los Derechos del Niño de 1989: algunas consecuencias. En: *Revista Española de Pedagogía* (N.190, 419-431). España.
- Martínez López-Muñiz, J.L. (2005). Carácter del servicio de la educación escolar bajo la Constitución Española. Derechos y obligaciones inherentes a la prestación del servicio de la educación. En: Riu, F., Martínez, J.L., Tornos, J. (2005). *El carácter de la educación escolar. Atribuir a la educación escolar el carácter de servicio público comporta riesgos y peligros que conviene evitar*, (pp. 47-72). Barcelona: Editorial Cruilla.
- Martínez, M. (2006). La investigación cualitativa: síntesis conceptual. En: *Revista IIPSI*. (Vol.9 (1). 123-146). Caracas: Universidad Simón Bolívar, Facultad de Psicología.
- Martínez Merchén, A. (1971). *Narraciones infantiles y cambio social*, (Col. Cuadernos de Taurus, núm. 111). Madrid: Taurus.
- Martínez, M.E. (2016). El discurso de los Derechos Humanos en perspectiva histórica. El síndrome de la Torre de Babel. En: Pando, M., Muñoz, A., Garrido, P. (2016). *Pasado y presente de los Derechos Humanos. Mirando al futuro*. (Directores), (pp. 39-60). Madrid: Catarata.

- Maya E. (2007). (Prólogo) *Código de la Infancia y Adolescencia. Comentado y concordado*. Bogotá: Procuraduría general de la nación.
- Mayntz, R. (1983). The conditions of effective public policy. New Challenge for policy analysis En: *Policy and Politics*. (Vol. 11, 2. pp. 123-143). París.
- Mayntz, R. (1979). Les bureaucraties publiques et la mise en oeuvre. En: *Revue Internationale des Sciences Sociales*. (Vol. XXXI, N° 4. pp. 677-690). París.
- Meix, P. (2014). *El derecho a la educación en el sistema internacional y europeo*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Melo, J. O. (1989). *Nueva Historia de Colombia. La Constitución de 1886*. (Vol. III). Bogotá: Editorial planeta.
- Melo, J.O. (1986), *Núñez y Caro en 1886: triunfos y fracasos de un reformador*. En: *Revista Banco de la República*. Bogotá. Recuperado el 23 de julio de 2016 de <http://www.jorgeorlandomelo.com/nunez.htm>.
- Meny y Thoenig, J. (1989/ 1992). Les politiques publiques, PUF, París. Las políticas públicas, (traducción). Barcelona, España: Ariel.
- Mialaret, G. (1979a) ¿Qué educación? En: *El Derecho del niño a la Educación. Informe Unesco 1979*. París: Unesco.
- Mialaret, G. (1979b). El derecho del niño a la educación. En: *El Derecho del niño a la Educación. Informe Unesco 1979*. París: Unesco.
- Ministerio de Educación. (2012). *Ley General de Educación. República de Colombia*. Bogotá: Momo Ediciones.
- Misión de ciencia, educación y desarrollo (1998). *Colombia, al filo de la oportunidad*. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio.
- Moncayo, V. M. (1990). *Espacialidad y Estado: formas y re-formas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Monnier, E. (1992). Evaluation de L'action des pouvoirs publics, En: *Rev. Economica*, (2° ed.). París.
- Montané, A., Sánchez-Valverde, C. (2014). *Derechos Humanos y Educación Social*. Barcelona: Germania. Colección Polis Paideia, 26.
- Moreu, Á.C. (2000). Les pedagogies del segle XX: un primer balanc. En: *Temps d'educació*. (N° 24. pp. 141-168). Barcelona.

- Moreu, Á.C. (2010). La Escuela de Ginebra: Claparède, Piaget, Audermars & Lafendel. En: Sanchidrian C. y Ruiz J., *Historia y perspectiva actual de la educación infantil*. (pp. 267-292). Barcelona: Edición Grao.
- Morin, E. (1990). *Introduction á la pensée complexe*, París: ESF
- Morin, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Unesco. Recuperado el 25 de agosto de 2016 de http://www.edgarmorínlos_siete_saberes_necesarios_para_la_educación_del_futuro.pdf.
- Muller, P. (1968). *El desarrollo psicológico del niño*. Madrid: Ediciones Guadarrama.
- Naik, J.P. (1979). El ejercicio del derecho a la educación. El medio económico, social y familiar. En: *El derecho del niño. Informe Unesco 1979*. París: Unesco.
- Nanni, C. (2009). Valores. En: *Diccionario de Ciencias de la Educación*, Universidad Pontificia Salesiana de Roma. (Prellezo J.M., coordinador). Madrid: Editorial CCS.
- Naranjo, C. (2015). La educación que tenemos roba a los jóvenes la conciencia, el tiempo y la vida. Recuperado el 15 de junio de 2015 de <http://www.planossinfin.com/la-educacion-que-tenemos-roba-a-los-jovenes-la-conciencia-el-tiempo-y-la-vida-entrevista-con-claudio-naranjo>. www.planossinfin.org.
- Narodowski, M., Nores, M. y Andrada, M. (2002). *Nuevas Tendencias en políticas Educativas: Estado, Mercado y escuela*. Buenos Aires: Talleres gráficos Color Efe.
- Nikken, P. (1987). *El derecho Internacional de los derechos humanos, su desarrollo progresivo*. Madrid: Editorial Cívitas.
- Nioche, J.P. (1982, février). De l'évaluation á l'analyse des politiques publiques. En: *Revue Francaise de Science Politique*. (Vol.31, N. 1, pp.32-61). París.
- Noguera, A. (2014). *La igualdad ante el fin del Estado Social. Propuestas constitucionales para construir una nueva igualdad*. Madrid: Sequitur.
- Nowak, M.A. (2004). El pacto Internacional de derechos civiles y políticos. En: *Los albores del siglo XXI*. Gómez, F. La protección internacional de los derechos humanos.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos. *Enfoque basado en derechos humanos*. Recuperado el 21 de diciembre de 2015 de: <http://hrbportal.org/the-human-right-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencias>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para refugiados/ACNUR. Desarrollo de niños, niñas y adolescentes (2004). Acciones por los derechos de los niños. Recuperado el 12 de julio de 2015 de: <http://www.acnur.org/biblioteca/pfg/7051.pdf>.

- Olano, H.A. (2004). Tipología de nuestras Sentencias Constitucionales. En *Revista Universitas* (N. 108, pp.571-602). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Derecho.
- Organización de Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado el 10 de diciembre de 2015 de: [Organización de Naciones Unidas. \(1948\). Declaración Universal de los Derechos Humanos. http:// www.un.org/es/documents/udhr.](http://www.un.org/es/documents/udhr)
- Organización de Naciones Unidas. (1993). Declaración y programa de Viena. Recuperado el 12 de junio de [http:// www.ohchr.org/Documents/Events/ .../VDPA_booklet-Spanish](http://www.ohchr.org/Documents/Events/.../VDPA_booklet-Spanish). Pdf.
- Organización de Naciones Unidas. (1959). Declaración de los Derechos sobre el niño. Comité de los Derechos del niño. Recuperado el 22 de julio de 2016 de: Observaciones generales y documentos. En: <http://www.derechoshumanos.net>. http://www.unicef.org/spanish/crc/index_30207html.
- Organización de Naciones Unidas. Tratados internacionales (1948-2016). Recuperado el 22 de julio de 2016 de <http://base.de.datos.sobre.los.tratados.internacionales.http://www.un.org/es/databases/>
- Organización de Naciones Unidas. Asamblea General. (4 de diciembre de 1986). Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Recuperado el 12 de febrero de 2015 de [http://www.ohchr.org/documents/HRDodies/ .../GH...declaración 41-128_sp.pdf](http://www.ohchr.org/documents/HRDodies/.../GH...declaración.41-128_sp.pdf).
- Organización de Naciones Unidas. Comité de los Derechos del niño. Informe periódico de los derechos de los niños en Colombia (2015). Recuperado el 21 de octubre de 2015 de <http://Organización.de.Naciones.Unidas.Comité.de.derechos.de.los.niños.Informe.periódico.de.los.derechos.de.los.niños.en.Colombia.www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BLD/2013/9179.pdf?view=>
- Organización de Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. Observaciones Generales (1989-2016). Recuperado el 22 de Julio de 2016 de // www.derechoshumanos.net ;
- Orjuela, L., J. (2010). (Copilador). Cuatro décadas de reflexiones sobre el Estado en Colombia. En *El Estado en Colombia*. Bogotá: Departamento de Ciencias políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.
- Orjuela, L., J. (2012). (Copilador). Elites, Estado y Nación en Colombia. En *El Estado en Colombia*. Bogotá: Departamento de Ciencias políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.
- Ortega, L. (2014). (Prólogo). En: Meix, P. *El derecho a la educación en el sistema internacional y Europeo*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Osorio, C.H. (15 de octubre de 2015). La dispersión de los visionarios por la alcaldía de Bogotá. Bogotá: www.ElEspectador.com

- Pando, M., Muñoz, A., Garrido, P. (2016). *Pasado y presente de los Derechos Humanos. Mirando al futuro*. (Directores). Madrid: Catarata.
- Parody, G. (15 de octubre de 2015). Jornada única, importante aporte para la paz y la equidad en Colombia. Bogotá: www.ElEspectador.com
- Peces, Barba, G. (1976). *Derechos Fundamentales*. Madrid: Guardiania de Publicaciones.
- Peces, Barba, G. (2005). Dignidad Humana. En Tamayo, J.J. *10 palabras claves sobre derechos humanos*. Navarra, España: Editorial Verbo Divino.
- Pérez, A. (3 de agosto de 2015). Petro y la educación: Avances y retrocesos. Bogotá: www.ElTiempo.com
- Pérez Luño, A.E. (2005). Igualdad. En: Tamayo, J.J. *10 palabras claves sobre derechos humanos*. Navarra, España: Editorial Verbo Divino.
- Perry, G. (23 de marzo de 2015). El legado de Petro. Bogotá: www.ElTiempo.com
- Pinto, M. (1997). El principio *pro-homine*. Criterio de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos. En: *Centro de Estudios Legales y Sociales CELS. La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: Editorial Del Puerto.
- Porcel, M. (13 de septiembre de 2015). Diálogos en el aula (tendencias). Barcelona: *La Vanguardia*.
- Procuraduría General de la Nación. (2007). *Código de la Infancia y Adolescencia*. Comentado y concordado. Colombia.
- Puellez, M. (2004). *Elementos de política de la Educación*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a distancia, Lerkoprint.
- Riad Daoudi (1983). *La codificatio des droits de l'enfant: Analyse des prises de position gouvernementale, en la protection des droits de l'enfant*. París: Ed. M. Torrelli,
- Riesman, D. (1971). *La muchedumbre solitaria*. Buenos Aires: Ed. Paidós, Biblioteca mundo Moderno.
- Riera, F. (9 de febrero de 2016). Dónde está la sociedad civil. Barcelona: *La Vanguardia*.
- Riu, F. (1988). Todos tienen el derecho a la educación. Madrid: Publicación del Consejo General de la Educación Católica.
- Riu, F. (2012). *Nueva Evangelización en la escuela católica*. Barcelona: Edebé.

- Riu, F. Martínez, J. L., López y Tornos, J. (2005). *El carácter de la educación escolar. Atribuir a la educación escolar el carácter de servicio público comporta riesgos y peligros que conviene evitar*. Barcelona: Editorial Cuilla.
- Riu, F., Martínez, J. L., Muñoz, J., y Tornos M., J. (2005). *El carácter de la educación escolar*. Barcelona: Fundación Escola Cristiana de Catalunya.
- Rizvi, F. y Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Ediciones Morata, S.L.
- Robledo, J. (2015). *En Educación, Santos es privatización*. Plenaria en el Senado de la República de Colombia. Recuperado el 7 de abril de 2015 de http://www.youtube.com/watch?v=NJ9E_KyZkY&sns=em.
- Rodríguez, I. (2007). *Para una sociología de la infancia: aspectos teóricos y metodológicos*. Centro de investigaciones sociológicas. Madrid: CIS.
- Rodríguez, P. (1991). La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. En: *Revista Española de Derecho Internacional*, (Vol.XLIII, 1, pp. 270-271). Madrid.
- Rodríguez, P. (1992). La protección del menor en la Convención de 20 de noviembre de 1989. En: *Revista Española de Derecho Internacional* (Vol. XLIV, 2, p. 497-500). Madrid.
- Romero, J. (2002). Presupuestos básicos para la investigación histórico-educativa, En: *Revista de Educación*, (Vol. XXI, 4, pp. 203-216). Universidad de Huelva.
- Roig, I., J. (2006). *La Educación ante un nuevo orden mundial*. Madrid: Díaz De Santos
- Roth, A. (2012). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rousseau, J., J. (2009). *El Contrato social*. En: Los libros que cambiaron el mundo. (Colección). Madrid: Prisa Innova S.L.
- Rousseau, J., J. (2009). *Emilio o de la educación*. En: Los libros que cambiaron el mundo. (Colección). Madrid: Prisa Innova S.L.
- Ruiz, J. (1996). El método histórico en la investigación histórica de la Educación. En: *Revista Española de Pedagogía*, 134; 450.
- Ruiz, J. (1997). El método histórico en la investigación histórica-educativa. En: Gabriel, N. de.; Viñao Frago, A. (eds.). *La investigación histórica-educativa, tendencias actuales* (pp. 131-202). Barcelona: Ronsel.
- Ruíz, D. (20 de septiembre de 2015). Bogotá envejece 6 veces más rápido que el promedio nacional. Bogotá: www.ElTiempo.com

- Rudolph-Von, I. (1976). *La lucha por el derecho*, Madrid: Editorial Doncel, col. libros de bolsillo Doncel (prólogo de Leopoldo Alas, "Clarín").
- Sabatier, P. (1988). An Advocacy coalitions framrwork of policy change and the role of policy-oriented lerarning therein. En: *Policy Science*. (N. 21, pp 129-168). University of California.
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: a guide to accoplishing policy objetives. En: *Policy Analysis* (N.5, pp. 481-504). Arizona.
- Salazar, C. (1992). Las políticas públicas: una nueva perspectiva de análisis. En: *Revista Universitas* (N. 83, pp. 35-100). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana
- Salazar, C. (1993). Modelos para el análisis de políticas públicas. En: *Revista Universitas* (N. 84, pp. 299-332). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Salvioli, F. (2004). La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de Derechos Humanos. En: *Instituto interamericano de Derechos Humanos* (Vol. 39, pp. 101-169). San José de Costa Rica.
- Salvioli, F. (1995). Algunas tendencias, sobre derechos humanos en las relaciones internacionales y en el derecho internacional de la posguerra fría. En: *Anuario de relaciones internacionales* (1995/1996, pp. 21-80). Buenos Aires: Editorial Centro de Estudios avanzados de la Universidad de Córdoba.
- Salvioli, F. (1997). El desarrollo de la protección internacional de los derechos humanos, partir de las Declaraciones Universal y Americana. En: *Relaciones Internacionales de la Universidad de la Plata*. Argentina.
- Sánchez G. (1982). El gaitanismo y la insurrección del 9 de abril en provincia. En *anuario de Historia Social y de la Cultura*, (N. 10). Bogotá: Dpto de Historia, Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez G. y Meertens D. (1985) *Bandoleros, gamonales y campesinos*. Bogotá: El Áncora editores.
- Sánchez, J. (2004:14). Política educativa i igualtat d'oportunutats. Prioritats i propostes. En: Bonal, X., 2004). *Politica educativa i igualtat d'oportunitats. Prioritats i propostes*. (Colleccio, Marti Abril). Barcelona: Editorial Mediterranea.
- Sánchez, O. (2013a). Circular, Bogotá, febrero 5 de 2013 en: Centro Don Bosco. (2013); *¿Qué tal esto? Los derechos de los niños prevalecen, la constitución lo ordena, nosotros los defendemos*. Bogotá: Editorial Centro Don Bosco.
- Sánchez, O. (2013b). Respuesta de petición. Radicado SED N| E-2013-158212, octubre 2013 a Antonio Sanguino Páez Concejo de Bogotá (Oficio). *Correspondencia SED*. Bogotá.

- Sánchez, C. (2013). De lo legal y lo legítimo. En: Montañez, A. y Sanchez, C. *Derechos Humanos y educación social*. (pp. 101-118). Valencia: Editorial Germania.
- Santillán, M. (2011). Informe final. Sistema de monitoreo de derechos de la niñez SUIN. Recuperado el 7 de diciembre de 2015 de <http://www.suin.org.gov.co>.
- Sarmiento, A. (5 de junio de 2015). Los niños no son Mercancía que se deja en el colegio. Bogotá: www.ElTiempo.com
- Sauvy, A. (1964). La población. Barcelona: Edicions 62.
- Secretaría de Educación Distrital SED. Banco de oferentes, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/index.jsp> Banco de oferentes <http://www.educacionbogota.edu.co/index.php?option=com.content&view=article&id=12:banco-de-oferentes&catid=15&Itemid=354>
- Secretaría de Educación Distrito de Bogotá. (2013). Caracterización Sector Educativo, Años: 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. Bogotá: Oficina Asesora de Planeación, grupo de análisis sectorial. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/index.jsp/caracterización-sector-educativo-2009>
- Secretaría de Educación Distrito de Bogotá. (2012). Estudio de insuficiencia de establecimientos educativos del Estado en Bogotá DC vigencia 2012. *Material fotocopiado*, respuesta al derecho de petición radicado SED N/E-2013-158212.
- Sociedad de Naciones. Sociedad. Documentos desde 1948. Recuperado el 20 de septiembre de 2016 de <http://www.ecosoc.org>.
- Sociedad de Naciones. Comisión Provisional de Asuntos Sociales. (21 de mayo de 1946). Doc. E/41, (pp. 20-53). Ginebra: Biblioteca de Naciones Unidas.
- Sociedad de Naciones. Comisión Provisional de Asuntos Sociales. Reunión 913. (2.octubre de 1959). Doc. A/C3/SR.914:39-43. Ginebra: Biblioteca de Naciones Unidas.
- Sociedad de Naciones. Comisión Provisional de Asuntos Sociales. Reunión 914-915. (2-5 de octubre 1959). Doc. A/C.3/SR. Ginebra: Biblioteca de Naciones Unidas.
- Slavoj, Z. (17 de mayo de 2015, p. 2). Contra la Tentación populista. Entrevista a Pablo Iglesias. Madrid: *El Mundo*.
- Soroeta, J. (2007). Los Derechos del Niño. En: Fernandez-Casadevante, C. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, (Tercera Ed. 3, pp. 403-415). Madrid: Editorial Dilex S.L.
- Stoker, G. (marzo, 1998). El buen gobierno como teoría: cinco propuestas. En: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. (N. 155). París: Unesco.

- Tamayo, J. J. (2005). Religiones y derechos humanos. En Tamayo, J.J. *10 palabras claves sobre derechos humanos*. Navarra: Editorial Verbo Divino.
- Tello, C. (2013). Notas reflexivas y descriptivas sobre el enfoque de las epistemologías de la política educativa. En: *Conjetura: Filosofía e Educação*. (V 18, special number, pp. 48-62). Recuperado el 15 de septiembre de 2016 de <http://www.UCS.Br/etc/revistas/index.php/conjeturas/issue/archive.Retrieved>.
- Thomson, D. (1959). *Historia Mundial. 1914-1950* (col. Breviarios). México- Buenos Aires: Ed. Fondo de cultura económica.
- Tooley, J. (2002/2003). The global education industry. En: *Warbuston, P.* (IEA yerbook of governamnt permonance). London: Profile book.
- Torres, J. C. (2011). *La audacia y el cálculo*. Buenos Aires: Suramericana.
- Usurriaga, J. (2013) Vínculos entre derechos humanos y educación social. En: Montané, A. y Sánchez-Valverde, C. *Derechos humanos y educación social*. (pp. 45-59). Valencia: Editorial Germania, S.L.
- Vaizei, J. (1967). *La educación en el mundo moderno*, Madrid: Ediciones Guadarrama.
- Valera, B., E. (2005). *Desafíos del Interés Público: Identidades y diferencias entre lo público y lo privado*. Cali: Universidad del Valle-Colombia.
- Vallés, J. (1879). *El niño*. Paris.
- Vargas, V., A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá.
- Vélez, C.M. (2013). Informe Exministra de Educación, Cartagena: MEN
- Verdoot, A. (1969). *Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Nacimiento y significación*. Bilbao: Editorial Mensajero.
- Villagrasa, C. y Ravetllat, I. (2006). *Los derechos de la Infancia y de la Adolescencia: Congresos mundiales y temas de actualidad*. Barcelona: Ariel.
- Viteritti, J. (2002). Una salida. La elección de escuela y oportunidades educativas. En Mariano Narodowski, M., Nores, M., Andrada, M. *Nuevas tendencias en políticas educativas*. (pp. 201-211). Argentina Buenos Aires: Granica.
- Volio, F. (1979). El derecho del niño a la educación: resumen histórico. En: *El derecho del niño a la Educación*. Informe Unesco 1979. París: Unesco
- Weber, M. (1919) El político y el científico (traducción de Francisco Rubio Llorente 1967). Madrid: Alianza Editorial. Tercera edición 2012.

Whitty, G. (2002). *Tener sentido de la política de educación*. Londres: Paul Chapman Publishing.

Wiesner, D. E. (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: Un análisis neo institucional*. Bogotá: TM editores.

APÉNDICES

APÉNDICES

Apéndice 1

Sociedad de naciones. Informe de la 5ª comisión a la 5ª. Asamblea (anexo 1), documento⁵²³. a.107.1924.iv de 24 de septiembre 1924. Protection of children. report of the fifth assembly. Rapporteur: M. de broukère (Belgium). (Original en inglés).

The Fifth Committee has thoroughly discussed this problem. Proposals had been laid before it by its Rapporteur and by the Delegate of the British Empire, The Report (Annex I) and the Memorandum (Annex 2) submitted by the Delegate of the British Empire will be found in the annexes.

In an earlier resolution, the Committee had proposed that a credit of 50,000 francs (including the 10000 francs originally provided for) should be inserted in the budget to cover the cost of taking over the work previously done by the International Association for the Protection of Children. The fourth Committee did not feel justified in placing this amount in the budget, and the Fifth Committee accordingly modified its recommendation.

The Committee submits unanimously the proposal included under No. I to the Assembly. It submits, also by a unanimous vote, the proposals included under Section II, submitted to the committee by the Chilian Delegate.

I.

“1. The Assembly ratifies the decision adopted by the Council at its session in March 1924 providing that the work hitherto carried out by the International Association for the Protection of Children should henceforth be entrusted to the Secretariat of the League of Nations.

“2. The Assembly requests the Council to reconstitute the Advisory Committee on the Traffic in Women and Children under a new name with two groups of assessors, one group to attend whenever questions relating to the protection of children are discussed.

⁵²³ Todos los documentos de las Naciones Unidas llevan una signatura compuesta de letras mayúsculas y cifras. La simple mención de una de esas signaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidad.

“The Assembly recommends that the assessors belonging to the latter category should include persons qualified to act as representatives of the principal private organizations dealing with the protection of children, and in particular the International Association for the Protection of Children.

“3. The Assembly considers that the subjects to be dealt with and the methods of dealing with them should be such as may be approved by the Council on the advice of the Advisory Committee; and considers that in this matter the League can most usefully concern itself with the study of those problems on which the comparison of the methods and experiences of different countries, consultation and interchange of views between the officials and experts of different countries and international co-operation may be likely to assist the Governments in dealing with such problems.

“4. The Assembly takes note of the fact that the protection of children in certain respects already falls within the scope of the work of existing organizations of the League, as, for example, protection from the hygienic point of view, falls within the sphere of the Health Organisation of the League, and the regulation of the conditions of employment of children within that of the International Labour Organisation; and considers that, in carrying out any new duties entrusted to it, care should be taken to prevent any duplication of work.

“5. The Assembly recommends in addition that the Health Organisation of the League should be invited to consider any measures within its competence which it would be desirable and practicable to undertake for the protection of children from the hygienic point of view.

“6. The Assembly, holding that the international work proposed is of great permanent, social, scientific, and juridical value, regrets that for general budgetary reasons the supplementary funds asked for are not available for 1925. It requests the Council to invite the Advisory Committee, when reconstituted, to present, in its report to the Council and the Sixth Assembly, an estimate of the appropriations necessary for the adequate prosecution of its future undertakings.”

II.

“The Assembly endorses the declaration of the rights of the child, commonly known as the Declaration of Geneva, and invites the States Members of the League to be guided by its principles in the work of child welfare.

Declaration of Geneva.

“By the present Declaration of the Rights of the Child, commonly known as Declaration of Geneva, men and women of all nations, recognizing that mankind owes to the Child the best that it has to give, declare and accept it as their duty that, beyond and above all considerations of race, nationality or creed:

“I. The child must be given the means requisite for its normal development, both materially and spiritually;

“II. The child that is hungry must be fed; the child that is sick must be nursed; the child that is backward must be helped; the delinquent child must be reclaimed; and the orphan and the waif must be sheltered and succored;

“III. The child must be the first to receive relief in times of distress;

“IV. The child must be put in a position to earn a livelihood, and must be protected against every form of exploitation;

“V. The child must be brought up in the consciousness that its talents must be devoted to the service of fellow men.”

Apéndice 2

Naciones Unidas⁵²⁴. Comisión derechos del hombre. Reunión 912 de 1r. De Octubre de 1959, doc. A/C.3/SR.912, pp.29-33. Proyecto de declaración de los derechos del niño. Sexto párrafo (continuación)

1. La Sra. CHERNIAVSKAYA (República Socialista Soviética de Bielorrusia) apoya la primera enmienda de la Unión Soviética (A/C.3/L.712) al sexto párrafo del preámbulo del proyecto de declaración (E/3229, párr. 197, resolución 5 (XV)). Entiende que procede dirigirse en primer lugar a los Estados y no a los individuos. En instrumentos internacionales aprobados con anterioridad, la Asamblea General siempre ha dirigido su llamamiento a las partes contratantes encareciéndoles que velen por la observancia de los principios enunciados. La oradora cita a este propósito el último párrafo del preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que convendría seguir como modelo. Además, la primera enmienda de la URSS tiene en cuenta consideraciones prácticas. En el mundo moderno, únicamente los Estados, que pueden legislar y disponer de recursos financieros suficientes, están realmente en condiciones de mejorar la situación del niño.

2. La representante de la RSS de Bielorrusia apoya asimismo la segunda enmienda de la URSS (A/C.3/L.712) tendiente a que se añada un nuevo párrafo al final del preámbulo, pues dicha enmienda ha de facilitar sin duda la aplicación de los principios enunciados. No cree, como otros, que la declaración no deba mencionar ninguna modalidad de aplicación. Además, el proyecto prevé ciertas modalidades de aplicación, en particular, en el tercer párrafo del Preámbulo; por lo tanto, la enmienda de la URSS se conforma al espíritu del texto.

3. La delegación de Bielorrusia nada tiene que oponer a las enmiendas de Afganistán (A/C.3/L.716) y de Filipinas (A/C.3/L.720) relativas al párrafo que se examina.

El Sr. MEHTA (India) se pronuncia a favor de las enmiendas de Afganistán y de Filipinas. Apoya sin reserva la enmienda de los Países Bajos (A/C.3/L.714). El texto propuesto no omite ninguno de los términos de la enumeración que figura en la enmienda de la URSS y, además, menciona a

⁵²⁴ Todos los documentos de las Naciones Unidas llevan una signatura compuesta de letras mayúsculas y cifras. La simple mención de una de esas asignaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

los padres, quienes tienen obligaciones precisas para con sus hijos, así como las organizaciones particulares, cuya omisión sería injusta. Además, le parece que el orden adoptado por los Países Bajos es el más acertado. Se podría reemplazar el texto actual del párrafo sexto por la primera parte de la enmienda de Filipinas (A/C.3/L.720) hasta las palabras "... que en ella se enuncian", seguida del texto propuesto por los países bajos.

4. En cuanto al nuevo párrafo propuesto por la URSS, el representante de la India entiende que la expresión "insta a" no se justifica en una declaración. Por otra parte, el nuevo párrafo constituiría una repetición de la última frase del párrafo sexto.

5. El Sr. MALITZA (Rumania) apoya la enmienda de la URSS al sexto párrafo del preámbulo. Entiende que en sus resoluciones la Asamblea se dirige a los gobiernos y no a los individuos. Con ello no se hace más que observar un principio enunciado en la Carta de las Naciones Unidas. El orden propuesto por los Países Bajos daría la impresión de que la Asamblea puede dirigirse directamente a particulares y que no tiene la obligación de hacerlo por intermedio de los gobiernos.

6. La delegación rumana apoya también la adición propuesta por la URSS, que ofrece una excelente conclusión al preámbulo. El nuevo párrafo no sería una repetición pura y simple de la frase precedente; haría más concreta la invitación dirigida a los Estados y señalaría a su atención la importancia de las disposiciones legislativas. Efectivamente, la aplicación de todos los principios requiere la intervención del Estado. En la 911a. sesión, algunos representantes señalaron que el Estado sólo deba intervenir cuando los particulares no cumplieran sus obligaciones; pero el cuadro triste que ofrece la situación de muchos niños demuestra que los particulares, con los escasos medios de que disponen, no han cumplido su deber. Por lo tanto, conviene dirigirse a los Estados, cuya ayuda es indispensable.

7. La Sra. MANTZOULINOS (Grecia) apoya las enmiendas de Afganistán y Filipinas. La enmienda de los Países Bajos también responde a los anhelos de la delegación de Grecia, puesto que Grecia ha defendido en todo momento la función de la familia y ha reconocido la importancia de las organizaciones de beneficencia.

8. La Sra. KUJARENKO (República Socialista Soviética de Ucrania) no comprende cómo se puede prever la proclamación de los derechos del niño sin preocuparse por la observancia de esos derechos. Es cierto que los padres deben velar por el bienestar de sus hijos, pero no pueden, por sí solos, garantizar la observancia de todos los derechos del niño. Sólo el Estado puede construir escuelas, dispensarios, preparar maestros y tomar las disposiciones legislativas necesarias.

9. Cuando la Asamblea General hace un llamamiento en el preámbulo para que se reconozcan y apliquen los principios enunciados, debe dirigirse ante todo a los listados como lo hizo en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los particulares no son sujetos de derecho internacional y las Naciones Unidas sólo pueden ellos por intermedio de sus gobiernos. El nuevo párrafo propuesto por la URSS no es una repetición pura y simple de la frase anterior. En él se invita a los Estados a adaptar su legislación a los principios enunciados, y se deja a cada uno en libertad de elegir las disposiciones que corresponda. Este llamamiento no puede menos que inducir a los gobiernos a revisar ciertos textos inspirados en conceptos anticuados, garantizando así una mejor protección de los derechos del niño.

10. Por todas estas razones, la delegación de Ucrania apoya las enmiendas de la URSS.

11. La Sra. Begum AHMED (Pakistán) considera muy oportunas las modificaciones propuestas por los Países Bajos (A/C.3/L.714), que darían al texto más fuerza que la enmienda de Filipinas (A/C.3/L.720). En todos los países, las organizaciones particulares realizan a favor de la infancia una obra digna de todo elogio. Esto es particularmente cierto en el caso de Pakistán, donde las organizaciones femeninas de beneficencia cumplen una loable acción en favor de la infancia con la creación de escuelas primarias y secundarias, clínicas y hospitales. Ello justifica que en la declaración la Asamblea se dirija a ellas. La delegación pakistana invita a los miembros de la Comisión a dar su apoyo a la enmienda neerlandesa.

12. El Sr. YOLGA (Turquía) felicita a la delegación de Filipinas por querer simplificar el texto evitando que se cite varias veces la Declaración Universal de Derechos Humanos. No obstante, al pedir que sólo se reconozca a los niños los derechos y libertades enumerados en la declaración consagrada a ellos, se limita en su opinión la amplitud del texto, confinándolo exclusivamente a los niños y no a los adultos de mañana, a los futuros ciudadanos de todos los países. El niño debe tener no sólo derechos especiales en razón de su edad, sino todos los derechos y libertades

fundamentales del ser humano. Para respetar el auténtico propósito de la declaración de los derechos del niño, conviene citar en su preámbulo la Declaración Universal. Además, si la declaración de los derechos del niño se limita exclusivamente a proclamar los derechos y libertades propios del niño, se restringirá el sentido de la noción de libertad que es menor, en realidad, en el caso de los niños que en el de los adultos. La delegación turca entiende por tanto que convendría mantener la parte de la frase “y crecer para gozar” y que se sustituyan en la enmienda de Filipinas, las palabras “que en ella se enuncian” por la palabra “fundamentales”

13. El texto propuesto por Filipinas para la parte del párrafo sexto que comienza con las palabras "... e insta a los individuos" le parece mejor que el original. Las palabras "autoridades locales" corresponderían en rigor a un documento de carácter más técnico y no parecen oportunas en una declaración que debe ser concebida en términos generales.

14. La Sra. LEFLEROVA (Checoslovaquia) apoya sin reservas la primera enmienda de la URSS. Como todos los documentos de las Naciones Unidas, la declaración debe dirigirse ante todo a los Estados Miembros. Para conciliar los puntos de vista de las diversas delegaciones, se podría repetir la fórmula empleada en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

15. El nuevo párrafo propuesto en la enmienda soviética (A/C.3/L.712) le parece totalmente aceptable. Si se quiere llevar a la realidad los principios enunciados conviene prever la adopción de medidas prácticas. La experiencia ha demostrado que los padres, aunque tienen esencialmente a su cargo el cuidado y la protección de los niños, carecen de los medios necesarios para hacer frente a todas sus obligaciones. Los derechos del niño pueden garantizarse tanto mediante la legislación apropiada como por los esfuerzos conjuntos de los padres, las autoridades locales y el Estado.

16. La Sra. NYN HAN (Birmania) votará a favor de la enmienda de los Países Bajos(A/C.3/L.714) que insiste en la función primordial de los padres en relación con sus hijos y reconoce la importancia de las organizaciones particulares. En Birmania, esas organizaciones sustituyen a los padres en el caso de los niños sin familia y reciben ayuda del Estado sin estar sometidas a su autoridad. Por estimar que las palabras “un concepto más amplio de la libertad” del primer párrafo del preámbulo excluyen una intervención demasiado directa del Estado en la vida de los individuos, la delegación birmana apoyará el texto de la Comisión de Derechos Humanos modificando en el sentido propuesto por los Países Bajos y Filipinas.

17. El Sr. AGOLLI (Albania) recuerda que las Naciones Unidas son una organización de Estados soberanos que siempre se ha dirigido y siempre debe dirigirse ante todo a sus Miembros. Sin embargo, la delegación de Albania no se opone a que se haga igualmente un llamamiento a todos los hombres y mujeres del mundo. La declaración no debe ser una vaga proclamación sin eficacia. Por ello, debe pedirse a los Estados que tomen medidas prácticas para aplicar los principios enunciados.

18. Las enmiendas propuestas por la URSS introducen en el texto de la Comisión de Derechos Humanos una mejora fundamental y la delegación de Albania se complacerá en apoyarlas.

19. El Sr. SUTANTO (Indonesia) es partidario sin reserva del texto de la Comisión de Derechos Humanos. Sin embargo, teniendo en cuenta que la declaración impone a los gobiernos una obligación moral para con la infancia, admite que se dirija a los Estados como lo propone la URSS. Pero también conviene dirigirse a los padres. La delegación de Indonesia, como la de Filipinas, prefiere que la Asamblea General proclame la declaración de los derechos del niño y no los propios derechos.

20. Es indudable que la aplicación de los principios enunciados exigirá que todos los Estados adopten algunas medidas. La delegación de Indonesia aprueba por tanto el espíritu en que se inspira la segunda enmienda de la URSS. No obstante, entiende que esa misma idea está expresada en el párrafo sexto preámbulo y en el principio 3.

21. El Sr. VIDAL GABAS (España) desea que la declaración sea concisa y clara. El texto actual contiene repeticiones superfluas que oscurecen su sentido. La supresión propuesta en la enmienda de Afganistán le parece muy conveniente.

22. Es evidente que la humanidad tiene la obligación de asegurar a los niños una vida sana, una buena educación y otros elementos de bienestar; pero acaso sea demasiado optimista garantizarles una felicidad general que sólo puede ser un don de Dios. La delegación española habría preferido proponer un nuevo texto para el sexto párrafo del preámbulo; sin embargo, como ha vencido el plazo de presentación de enmiendas, hará suya la enmienda de los Países Bajos.

23. Nadie puede reemplazar a los padres en sus relaciones con los hijos y las obligaciones del Estado sólo tienen carácter secundario. Por consiguiente, la declaración debe dirigirse a la

humanidad y no a los Estados; la delegación de España votará en contra de toda propuesta que no se ajuste a esta noción.

24. La PRESIDENTA recuerda a los miembros de la Comisión que deseen aligerar el texto de la Comisión de Derechos Humanos y que no hayan presentado las enmiendas respectivas que podrán, cuando se proceda a la votación, pedir que se voten separadamente ciertas frases y oponerse a que sean mantenidas.

25. Lady PETRIE (Reino Unido) considera que toda alusión a la adopción de disposiciones legislativas nacionales, esto es a medidas de ejecución, estaría fuera de lugar en una declaración. Por otra parte, el nuevo párrafo cuya adición propone la URSS es una repetición de lo enunciado en el texto actual del sexto párrafo. Por estas dos razones, la delegación del Reino Unido no podrá apoyar esta propuesta soviética.

26. La Srta. FUJITA (Japón) votará a favor de las enmiendas de Afganistán y los Países Bajos, y de la primera parte de la enmienda de Filipinas.

27. La Srta. VERA BARRIOS (Venezuela) apoyará la enmienda de la URSS porque, conforme a la Constitución de Venezuela, corresponde al Estado lo esencial de algunas obligaciones en ciertas materias como, por ejemplo, la educación de los niños. Por esta razón no podrá votar a favor de las enmiendas propuestas por los Países Bajos y Filipinas.

28. La Srta. BERNANDINO (República Dominicana) apoyaría con agrado la enmienda presentada por la delegación de Filipinas si ésta aceptase reemplazar las palabras “los individuos” por una expresión como “los hombres y las mujeres”.

29. La Srta. ADDISON (Ghana) es partidaria de las enmiendas propuestas por Filipinas, los Países Bajos y Afganistán. Las organizaciones de beneficencia, especialmente las organizaciones femeninas, desempeñan en su país una función difícil e importante que el Gobierno no está aún en condiciones de asumir. Las organizaciones de este tipo merecen pues ser mencionadas en la declaración. La representante de Ghana expresa la esperanza que las delegaciones de los Países Bajos y Filipinas se consulten con miras a presentar una enmienda única.

30. El Sr. BOUQUIN (Francia) no está convencido por los argumentos expuestos a favor de las enmiendas de la URSS. Teme que sus partidarios confundan una vez más una declaración que

se dirige a la humanidad con un convenio que impone obligaciones a los Estados. La delegación francesa apoya totalmente las opiniones expresadas por los representantes de Argentina, Italia y España. También en Francia el Estado está al servicio del hombre y no el hombre al servicio del Estado. El Sr. Bouquin comprende perfectamente que otras delegaciones puedan sostener una opinión diferente. Con todo, no comprende por qué para estas delegaciones sería contrario a las prácticas de las Naciones Unidas dirigirse a los hombres y las mujeres del mundo en lugar de hacerlo a los gobiernos. La carta es una proclamación de los “pueblos de las Naciones Unidas”, y la palabra “gobierno” no aparece en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Las resoluciones de la Asamblea General se dirigen a los Estados Miembros; pero contrariamente a lo que expresa el representante de Rumania, la Tercera Comisión prepara una declaración, no una resolución.

31. La expresión “autoridades locales y gobiernos nacionales”, que difiere profundamente de la que se empleaba en el texto de la Comisión de Asuntos Sociales, es una fórmula de transacción que deberá mantenerse. La delegación francesa no podrá apoyar la primera enmienda de la URSS. En cambio, apoyará la enmienda de los Países Bajos (A/C.3/L.714) que destaca la función de las organizaciones de beneficencia. No tiene reparos que formular a las enmiendas de Filipinas (A/C.3/L.720) y Afganistán (A/C.3/ L.716), por lo que les apoyará llegado el caso. Sin embargo, preferiría que estas delegaciones se pusieran de acuerdo para presentar un texto común que pudiese ser aprobado por toda la Comisión.

32. El Sr. BOULOS (Líbano) no puede aceptar la enmienda de la URSS porque en su país el individuo constituye la base de la jerarquía social y es la fuente misma del poder. En cambio, votará complacido a favor de la enmienda de los Países Bajos y confía en que las delegaciones de Filipinas y Afganistán presentarán un texto común.

33. El Sr. KETRZYNSKI (Polonia) apoya la enmienda al sexto párrafo propuesta por la URSS. Como ya se han expuesto razones acertadas y convincentes a favor de esta enmienda, la delegación de Polonia no las repetirá, pero insiste en que los miembros de la Comisión deben evitar las consideraciones de orden político que nada tienen que ver con la cuestión que se examina. Todos los países reconocen que el niño sólo puede desarrollarse plenamente cuando la familia, las organizaciones de beneficencia y los poderes públicos contribuyan a llevar a la práctica la

declaración. La enmienda soviética destaca la función del Estado, pero no hay en esto alguna motivación política oculta; sea cual fuere el régimen vigente en un país, el Estado desempeña un papel primordial, ya que sólo él puede cumplir ciertas funciones, por ejemplo, en materia de salud pública. Por tanto, es justificado insistir en las obligaciones de los poderes públicos, sin que con ello se desconozca la función de los particulares y las agrupaciones privadas.

34. En relación con el párrafo que la URSS propone añadir al preámbulo, el representante de Polonia considera que no es en modo alguno superfluo, puesto que la Comisión prepara una declaración y no un convenio, es decir un texto que no obligará solemnemente a los Estados. Por consiguiente, importa señalar una obligación moral a los Estados, ya que de otro modo la declaración no tendría toda la autoridad que se le quiere dar.

35. El Sr. MALITZA (Rumania), respondiendo al representante de Francia, señala que el Preámbulo de la Carta expresa la adhesión espontánea de los pueblos del mundo a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y que, por consiguiente, se explica perfectamente que se encuentre allí la palabra “pueblos”. En cambio, algunas disposiciones, como el Artículo 10, se refieren a los Estados; asimismo, la Asamblea General invitó expresamente a los gobiernos a dar difusión en todo el mundo a la Declaración Universal de Derechos Humanos. Proclamar los derechos del individuo es una cosa, invitar a los individuos a procurarse ellos mismos esos derechos, es otra. Cuando se trata de aplicar esos derechos, es menester dirigirse al Estado, pues sólo él tiene autoridad para hacerlos respetar y debe rendir cuenta de sus esfuerzos a las Naciones Unidas.

36. El Sr. CUEVAS CANCINO (México) observa que con motivo de las enmiendas propuestas por ciertas delegaciones, especialmente la de Filipinas, se ha eliminado el verbo “reconoce” antes de la palabra “proclama”. Espera que al formularse el texto definitivo de esas enmiendas, las delegaciones respectivas no omitirán ese verbo, sin el cual los derechos del niño parecerían preceder a la declaración y haber sido ya reconocidos por una autoridad superior.

37. El Sr. BARODY (Arabia Saudita) coincide con el representante de Polonia en que los miembros de la Comisión deben pasar por alto las querellas ideológicas y tratar de llegar a un acuerdo. Expresa la esperanza de que los representantes de los Países Bajos, Filipinas y la URSS

podrán preparar un texto común sin mostrarse demasiado intransigentes respecto de la terminología.

38. En relación con el nuevo párrafo propuesto por la URSS, el representante de Arabia Saudita cree que importa mucho evitar hacer referencia a conceptos imprecisos. Cuando el representante de Francia dice que el Estado debe estar al servicio del individuo, toma al Estado y al individuo como entidades abstractas. Es preciso evitar paralelos de esta índole si se quiere cumplir una labor constructiva.

39. El Sr. Baroody propone a la URSS que sustituya las palabras “a todos los Estados a que ajusten su legislación a estos principios por “a todos los pueblos y a todas las naciones (o a todos los Estados) para que promuevan la adopción de una legislación encaminada a dar cumplimiento a esos principios”. Cree que una fórmula semejante podrá satisfacer a los Estados que son partidarios de la adopción de leyes apropiadas, sin imponer una obligación precisa a aquellos que se niegan a comprometerse.

40. El Sr. CHRISTOV (Bulgaria) coincide con el representante de México en que la enmienda de Filipinas tiende a suprimir un elemento esencial del sexto párrafo, con lo que el texto perdería gran parte de su fuerza.

41. En lo que respecta al sujeto al cual se dirige la declaración, la delegación búlgara no comprende por qué algunos miembros atribuyen mayor importancia a la iniciativa individual. No es el caso de dirigir un llamamiento a la humanidad, por solemne que sea, sino de recomendar a los Estados que adopten las medidas necesarias para mejorar la suerte de muchos niños que siguen siendo víctimas de la pobreza, la desnutrición y la enfermedad. No hay duda de que el Estado está al servicio del hombre, y precisamente por esto conviene pedirle que adopte las medidas necesarias. En consecuencia, el Sr. Christov votará a favor de las enmiendas de la URSS.

42. La Sra. CASUSO MORIN (Cuba) opina que la persona humana es la célula fundamental de la sociedad. Con todo, como los Estados son los responsables ante las Naciones Unidas y como en muchos casos solamente el Estado tiene poder para actuar eficazmente la representante de Cuba no se opone a la primera enmienda de la URSS. Propone una fórmula de transacción que consistiría en agregar al final de esa enmienda las palabras “a título individual”.

43. La Sra. Casuso Morín pide que se prepare una lista de las enmiendas que las diversas delegaciones han propuesto respecto al preámbulo.

La PRESIDENTA propone terminar el debate sobre el sexto párrafo del preámbulo y las enmiendas que a él se refieren.

Así queda acordado.

Apéndice 3

Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza. De 14 de diciembre de 1960 (UNESCO 1961, cpg.61/vi.11/s) (BOE, 1-11-69).

París, 14 de diciembre de 1960

La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su undécima reunión, celebrada en París, del 14 de noviembre al 15 de diciembre de 1960,

Recordando que la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma el principio de que no deben establecerse discriminaciones y proclama el derecho de todos a la educación,

Considerando que las discriminaciones en la esfera de la enseñanza constituyen una violación de derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos,

Considerando que, según lo previsto en su Constitución, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura se propone instituir la cooperación entre las naciones a fin de asegurar el respeto universal de los derechos humanos y una igualdad de posibilidades de educación,

Consciente de que, en consecuencia, incumbe a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, con el debido respeto a la diversidad de los sistemas educativos nacionales, no solo proscribir todas las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, sino también procurar la igualdad de posibilidades y de trato para todas las personas en esa esfera,

Habiendo recibido propuestas sobre los diferentes aspectos de las discriminaciones en la enseñanza, cuestión que constituye el punto 17.1.4 del orden del día de la reunión,

Después de haber decidido, en su décima reunión, que esta cuestión sería objeto de una convención internacional y de recomendaciones a los Estados Miembros,

Aprueba hoy, catorce de diciembre de 1960, la presente Convención.

ARTICULO 1

1. A los efectos de la presente Convención, se entiende por “discriminación” toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial:

- a. Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza;
- b. Limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo;
- c. A reserva de lo previsto en el artículo 2 de la presente Convención, instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o
- d. Colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana.

2. A los efectos de la presente Convención, la palabra “enseñanza” se refiere a la enseñanza en sus diversos tipos y grados, y comprende el acceso a la enseñanza, el nivel y la calidad de esta y las condiciones en que se da.

ARTICULO 2

En el caso de que el Estado las admita, las situaciones siguientes no serán consideradas como constitutivas de discriminación en el sentido del artículo 1 de la presente Convención:

- a. La creación o el mantenimiento de sistemas o establecimientos de enseñanza separados para los alumnos de sexo masculino y para los de sexo femenino, siempre que esos sistemas o establecimientos ofrezcan facilidades equivalentes de acceso a la enseñanza, dispongan de un personal docente igualmente calificado, así como de locales escolares y de un equipo de igual calidad y permitan seguir los mismos programas de estudio o programas equivalentes;
- b. La creación o el mantenimiento, por motivos de orden religioso o lingüístico, de sistemas o establecimientos separados que proporcionen una enseñanza conforme a los deseos de los padres o tutores legales de los alumnos, si la participación en esos sistemas o la asistencia a esos establecimientos es facultativa y si la enseñanza en ellos proporcionada se ajusta a las normas que

las autoridades competentes puedan haber fijado o aprobado, particularmente para la enseñanza del mismo grado;

c. La creación o el mantenimiento de establecimientos de enseñanza privados, siempre que la finalidad de esos establecimientos no sea la de lograr la exclusión de cualquier grupo sino la de añadir nuevas posibilidades de enseñanza a las que proporciona el poder público, y siempre que funcionen de conformidad con esa finalidad, y que la enseñanza dada corresponda a las normas que hayan podido prescribir o aprobar las autoridades competentes, particularmente para la enseñanza del mismo grado.

ARTICULO 3

A fin de eliminar o prevenir cualquier discriminación en el sentido que se da a esta palabra en la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a:

a. Derogar todas las disposiciones legislativas y administrativas y abandonar todas las prácticas administrativas que entrañen discriminaciones en la esfera de la enseñanza;

b. Adoptar las medidas necesarias, inclusive disposiciones legislativas, para que no se haga discriminación alguna en la admisión de los alumnos en los establecimientos de enseñanza;

c. No admitir, en lo concerniente a los gastos de matrícula, la adjudicación de becas o cualquier otra forma de ayuda a los alumnos, ni en la concesión de permisos y facilidades que puedan ser necesarios para la continuación de los estudios en el extranjero, ninguna diferencia de trato entre nacionales por los poderes públicos, salvo las fundadas en el mérito o las necesidades ;

d. No admitir, en la ayuda, cualquiera que sea la forma que los poderes públicos puedan prestar a los establecimientos de enseñanza, ninguna preferencia ni restricción fundadas únicamente en el hecho de que los alumnos pertenezcan a un grupo determinado;

e. Conceder, a los súbditos extranjeros residentes en su territorio, el acceso a la enseñanza en las mismas condiciones que a sus propios nacionales.

ARTICULO 4

Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen, además, a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial, a:

- a. Hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria, generalizar y hacer accesible a todos la enseñanza secundaria en sus diversas formas; hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior; velar por el cumplimiento por todos de la obligación escolar prescrita por la ley;
- b. Mantener en todos los establecimientos públicos del mismo grado una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada;
- c. Fomentar e intensificar, por métodos adecuados, la educación de las personas que no hayan recibido instrucción primaria o que no la hayan recibido en su totalidad, y permitirles que continúen sus estudios en función de sus aptitudes;
- d. Velar por que, en la preparación para la profesión docente, no existan discriminaciones.

ARTÍCULO 5

1. Los Estados Partes en la presente Convención convienen:

- a. En que la educación debe tender al pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y a reforzar el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y que debe fomentar la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales o religiosos, y el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz ;
- b. En que debe respetarse la libertad de los padres o, en su caso, de los tutores legales, 1.º de elegir para sus hijos establecimientos de enseñanza que no sean los mantenidos por los poderes públicos, pero que respeten las normas mínimas que puedan fijar o aprobar las autoridades competentes, y 2.º de dar a sus hijos, según las modalidades de aplicación que determine la legislación de cada Estado, la educación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones;

en que, además, no debe obligarse a ningún individuo o grupo a recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones;

c. En que debe reconocerse a los miembros de las minorías nacionales el derecho a ejercer las actividades docentes que les sean propias, entre ellas la de establecer y mantener escuelas y, según la política de cada Estado en materia de educación, emplear y enseñar su propio idioma, siempre y cuando:

- (i) Ese derecho no se ejerza de manera que impida a los miembros de las minorías comprender la cultura y el idioma del conjunto de la colectividad y tomar parte en sus actividades, ni que comprometa la soberanía nacional;
- (ii) El nivel de enseñanza en estas escuelas no sea inferior al nivel general prescrito o aprobado por las autoridades competentes; y
- (iii) La asistencia a tales escuelas sea facultativa.

2. Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen a tomar todas las disposiciones necesarias para garantizar la aplicación de los principios enunciados en el párrafo 1 de este artículo.

ARTÍCULO 6

Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen a prestar, en la aplicación de la misma, la mayor atención a las recomendaciones que pueda aprobar la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura con el fin de definir las medidas que hayan de adoptarse para luchar contra los diversos aspectos de las discriminaciones en la enseñanza y conseguir la igualdad de posibilidades y de trato en esa esfera.

ARTÍCULO 7

Los Estados Partes en la presente Convención deberán indicar, en informes periódicos que habrán de someter a la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en las fechas y en la forma que ésta determine, las disposiciones legislativas o reglamentarias, y las demás medidas que hubieren adoptado para aplicar la presente Convención,

inclusive las que hubieren adoptado para formular y desarrollar la política nacional definida en el artículo 4, los resultados obtenidos y los obstáculos que hayan encontrado en su aplicación.

ARTÍCULO 8

Cualquier controversia entre dos o varios Estados Partes en la presente Convención respecto a su interpretación o aplicación que no se hubiere resuelto mediante negociaciones, se someterá, a petición de las partes en la controversia, a la Corte Internacional de Justicia para que resuelva al respecto, a falta de otro procedimiento para resolver la controversia.

ARTÍCULO 9

No se admitirá ninguna reserva a la presente Convención.

ARTÍCULO 10

La presente Convención no tendrá por efecto menoscabar los derechos de que disfruten los individuos o los grupos en virtud de acuerdos concertados entre dos o más Estados, siempre que esos derechos no sean contrarios a la letra o al espíritu de la presente Convención.

ARTÍCULO 11

La presente Convención ha sido redactada en español, francés, inglés y ruso; los cuatro textos son igualmente auténticos.

ARTÍCULO 12

1. La presente Convención será sometida a los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, para su ratificación o aceptación de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.
2. Los instrumentos de ratificación o de aceptación serán depositados en poder del Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

ARTÍCULO 13

1. La presente Convención estará abierta a la adhesión de cualquier Estado que no sea miembro de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y que sea invitado a adherirse a ella por el Consejo Ejecutivo de la Organización.

2. La adhesión se hará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

ARTÍCULO 14

La presente Convención entrará en vigor tres meses después de la fecha en que se deposite el tercer instrumento de ratificación, aceptación o adhesión, pero únicamente respecto de los Estados que hubieren depositado sus respectivos instrumentos de ratificación, aceptación o adhesión en esa fecha o anteriormente. Asimismo, entrará en vigor respecto de cada uno de los demás Estados tres meses después del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación o adhesión.

ARTÍCULO 15

Los Estados Partes en la presente Convención reconocen que ésta es aplicable no sólo en su territorio metropolitano, sino también en todos aquellos territorios no autónomos, en fideicomiso, coloniales o cualesquiera otros cuyas relaciones internacionales tengan a su cargo. Los Estados Partes se comprometen a consultar, si fuera necesario, al gobierno o demás autoridades competentes de esos territorios, antes o en el momento de la ratificación, aceptación o adhesión, para obtener la aplicación de la Convención a esos territorios, y a notificar al Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a que territorios se aplicará la Convención, notificación que surtirá efecto tres meses después de recibida.

ARTÍCULO 16

Todo Estado Parte en la presente Convención tendrá la facultad de denunciarla en su propio nombre o en el de cualquier territorio cuyas relaciones internacionales tenga a su cargo.

1. La denuncia será notificada mediante un instrumento escrito que se depositará en poder del Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

2. La denuncia surtirá efecto doce meses después de la fecha de recibo del correspondiente instrumento de denuncia.

ARTÍCULO 17

El Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura informará a los Estados Miembros de la Organización, a los Estados no miembros a que se refiere el artículo 13 y a las Naciones Unidas, del depósito de cualquiera de los instrumentos de ratificación, aceptación o adhesión a que se refieren los artículos 12 y 13, así como de las notificaciones y denuncias previstas en los artículos 15 y 16 respectivamente.

ARTÍCULO 18

1. La presente Convención podrá ser revisada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. No obstante, la revisión no obligará sino a los Estados que lleguen a ser Partes en la convención revisada.

2. En el caso de que la Conferencia General aprobara una nueva convención que constituya una revisión total o parcial de la presente Convención, y a menos que la nueva convención disponga otra cosa, la presente Convención dejará de estar abierta a la ratificación, la aceptación o la adhesión desde la fecha de entrada en vigor de la nueva convención revisada.

ARTÍCULO 19

De conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, la presente Convención será registrada en la Secretaría de las Naciones Unidas a petición del Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Hecho en París, el quince de diciembre de 1960, en dos ejemplares auténticos, firmados por el Presidente de la undécima reunión de la Conferencia General, y por el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, ejemplares que

quedarán depositados en los archivos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de los que se enviarán copias certificadas conformes a todos los Estados a que se hace referencia en los artículos 12 y 13, así como a las Naciones Unidas.

Comité de los Derechos del niño. Observación General N° 14 (2013). Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea la consideración primordial. (Artículo 3, párrafo 1). Aprobada por el Comité en su 62° período de sesiones (14 de enero a 1 de febrero de 2013)⁵²⁵. CRC/C/GC/14 /7202. GE.13 -44192 (S).

I.Introducción

A. El interés superior del niño: un derecho, un principio y una norma de procedimiento.

1. El artículo 3, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño otorga al niño el derecho a que se considere y tenga en cuenta de manera primordial su interés superior en todas las medidas o decisiones que le afecten, tanto en la esfera pública como en la privada. Además, esa disposición establece uno de los valores fundamentales de la Convención. El Comité de los Derechos del Niño (el Comité) ha determinado que el artículo 3, párrafo 1, enuncia uno de los cuatro principios generales de la Convención en lo que respecta a la interpretación y aplicación de todos los derechos del niño⁵²⁶, y lo aplica como un concepto dinámico debe evaluarse adecuadamente en cada contexto.

2. El "interés superior del niño" no es un concepto nuevo. En efecto, es anterior a la Convención y ya se consagraba en la Declaración de los Derechos del Niño, de 1959 (párr. 2) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (arts. 5 b) y 16, párr. 1 d)), así como en instrumentos regionales y numerosas normas jurídicas nacionales e internacionales.

3. La Convención también se refiere explícitamente al interés superior del niño en otras disposiciones, a saber: el artículo 9 (separación de los padres); el artículo 10 (reunión de la familia); el artículo 18 (obligaciones de los padres); el artículo 20 (privación de un medio familiar

⁵²⁵ Todos los documentos de las Naciones Unidas llevan una signatura compuesta de letras mayúsculas y cifras. La simple mención de una de esas asignaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas. Este Documento corresponde a: CRC/C/GC/14.

⁵²⁶ Observación general N° 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, párr. 12; y Observación general N° 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado, párr. 2.

y otros tipos de cuidado); el artículo 21 (adopción); el artículo 37 c) (separación de los adultos durante la privación de libertad), y el artículo 40, párrafo 2 b) iii), (garantías procesales, incluida la presencia de los padres en las audiencias de las causas penales relativas a los niños en conflicto con la ley). También se hace referencia al interés superior del niño en el Protocolo facultativo de la Convención relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (preámbulo y artículo 8) y el Protocolo facultativo de la Convención relativo a un procedimiento de comunicaciones (preámbulo y artículos 2 y 3).

4. El objetivo del concepto de interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño⁵²⁷. El Comité ya ha señalado⁵²⁸ que "[I]o que a juicio de un adulto es el interés superior del niño no puede primar sobre la obligación de respetar todos los derechos del niño enunciados en la Convención". Recuerda que en la Convención no hay una jerarquía de derechos; todos los derechos previstos responden al "interés superior del niño" y ningún derecho debería verse perjudicado por una interpretación negativa del interés superior del niño.

5. La plena aplicación del concepto de interés superior del niño exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana.

6. El Comité subraya que el interés superior del niño es un concepto triple:

a) Un derecho sustantivo: el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general. El artículo 3, párrafo 1, establece una obligación intrínseca para los Estados, es de aplicación directa (aplicabilidad inmediata) y puede invocarse ante los tribunales.

⁵²⁷ El Comité espera que los Estados interpreten el término "desarrollo" como "concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño" (Observación general N° 5, párr. 12).

⁵²⁸ Observación general N° 13 (2011) sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, párr. 61.

b) Un principio jurídico interpretativo fundamental: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. Los derechos consagrados en la Convención y sus Protocolos facultativos establecen el marco interpretativo.

c) Una norma de procedimiento: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales. Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho. En este sentido, los Estados partes deberán explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir, qué se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones, ya se trate de cuestiones normativas generales o de casos concretos.

7. En la presente observación general, la expresión "el interés superior del niño" abarca las tres dimensiones arriba expuestas.

B. Estructura

8. El alcance de la presente observación general se limita al artículo 3, párrafo 1, de la Convención y no abarca el artículo 3, párrafo 2, dedicado al bienestar de los niños, ni el artículo 3, párrafo 3, que se refiere a la obligación de los Estados partes de velar por que las instituciones, los servicios y los establecimientos para los niños cumplan las normas establecidas, y por qué existan mecanismos para garantizar el respeto de las normas.

9. El Comité indica los objetivos de la presente observación general (cap. II) y expone la naturaleza y alcance de la obligación impuesta a los Estados partes (cap. III). También ofrece un análisis jurídico del artículo 3, párrafo 1 (cap. IV), en el que se explica su relación con otros principios generales de la Convención. El capítulo V está dedicado a la aplicación, en la práctica,

del principio del interés superior del niño, mientras que el capítulo VI proporciona directrices sobre la difusión de la observación general.

II. Objetivos

10. La presente observación general tiene por objeto garantizar que los Estados partes en la Convención den efectos al interés superior del niño y lo respeten. Define los requisitos para su debida consideración, en particular en las decisiones judiciales y administrativas, así como en otras medidas que afecten a niños con carácter individual, y en todas las etapas del proceso de aprobación de leyes, políticas, estrategias, programas, planes, presupuestos, iniciativas legislativas y presupuestarias, y directrices (es decir, todas las medidas de aplicación) relativas a los niños en general o a un determinado grupo. El Comité confía en que esta observación general guíe las decisiones de todos los que se ocupan de los niños, en especial los padres y los cuidadores.

11. El interés superior del niño es un concepto dinámico que abarca diversos temas en constante evolución. La presente observación general proporciona un marco para evaluar y determinar el interés superior del niño; no pretende establecer lo que es mejor para el niño en una situación y un momento concretos.

12. El objetivo principal de la presente observación general es mejorar la comprensión y observancia del derecho del niño a que su interés superior sea evaluado y constituye una consideración primordial o, en algunos casos, la consideración primordial (véase el párrafo 38 *infra*). El propósito general es promover un verdadero cambio de actitud que favorezca el pleno respeto de los niños como titulares de derechos. En concreto, ello repercute en los siguientes aspectos:

- a) La elaboración de todas medidas de aplicación adoptadas por los gobiernos;
- b) Las decisiones individuales tomadas por autoridades judiciales o administrativas o por entidades públicas a través de sus agentes que afectan a uno o varios niños en concreto;
- c) Las decisiones adoptadas por entidades de la sociedad civil y el sector privado, incluidas las organizaciones con y sin fines de lucro, que prestan servicios relacionados con los niños o que les afectan;

d) Las directrices relacionadas con medidas tomadas por personas que trabajan con los niños y para ellos, en particular los padres y los cuidadores.

III. Naturaleza y alcance de las obligaciones de los Estados partes

13. Todos los Estados partes deben respetar y poner en práctica el derecho del niño a que su interés superior se evalúe y constituya una consideración primordial, y tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias, expresas y concretas para hacer plenamente efectivas este derecho.

14. El artículo 3, párrafo 1, establece un marco con tres tipos diferentes de obligaciones para los Estados partes, a saber:

a) La obligación de garantizar que el interés superior del niño se integre de manera adecuada y se aplique sistemáticamente en todas las medidas de las instituciones públicas, en especial en todas las medidas de ejecución y los procedimientos administrativos y judiciales que afectan directa o indirectamente a los niños;

b) La obligación de velar por que todas las decisiones judiciales y administrativas, las políticas y la legislación relacionadas con los niños dejen patente que el interés superior de estos ha sido una consideración primordial; ello incluye explicar cómo se ha examinado y evaluado el interés superior del niño, y la importancia que se le ha atribuido en la decisión.

c) La obligación de garantizar que el interés del niño se ha evaluado y ha constituido una consideración primordial en las decisiones y medidas adoptadas por el sector privado, incluidos los proveedores de servicios, o cualquier otra entidad o institución privadas que tomen decisiones que conciernan o afecten a un niño.

15. Para garantizar el cumplimiento de esas obligaciones, los Estados partes deben adoptar una serie de medidas de aplicación de conformidad con los artículos 4, 42 y 44, párrafo 6, de la Convención, y velar por que el interés superior del niño sea una consideración primordial en todas sus actuaciones; entre esas medidas, cabe citar:

a) Examinar y, en su caso, modificar la legislación nacional y otras fuentes del derecho para incorporar el artículo 3, párrafo 1, y velar por que el requisito de que se tenga en cuenta el interés

superior del niño se recoja y aplique en todas las leyes y reglamentos nacionales, la legislación provincial o territorial, las normas que rigen el funcionamiento de las instituciones públicas o privadas que prestan servicios relacionados con los niños o que repercuten en ellos, y los procedimientos judiciales y administrativos a todos los niveles, como un derecho sustantivo y una norma de procedimiento;

b) Reafirmar el interés superior del niño en la coordinación y aplicación de políticas en los planos nacional, regional y local;

c) Establecer mecanismos y procedimientos de denuncia, curso o reparación con el fin de dar plenos efectos al derecho del niño a que su interés superior se integre debidamente y se aplique de manera sistemática en todas las medidas de ejecución y procedimientos administrativos y judiciales relacionados con él o que le afecten;

d) Reafirmar el interés superior del niño en la asignación de los recursos nacionales para los programas y las medidas destinados a dar efectos a los derechos del niño, así como en las actividades que reciben asistencia internacional o ayuda para el desarrollo;

e) Al establecer, supervisar y evaluar la reunión de datos, velar por que el interés superior del niño se explicita claramente y, cuando sea necesario, apoyar los estudios sobre cuestiones relacionadas con los derechos del niño;

f) Proporcionar información y capacitación sobre el artículo 3, párrafo 1, y su aplicación efectiva a todos los responsables de la toma de decisiones que afectan directa o indirectamente al niño, entre ellos los profesionales y otras personas que trabajan para los niños y con ellos;

g) Proporcionar a los niños información adecuada utilizando un lenguaje que puedan entender, así como a sus familiares y cuidadores, para que comprendan el alcance del derecho protegido por el artículo 3, párrafo 1, crear las condiciones necesarias para que los niños expresen su punto de vista y velar por que a sus opiniones se les dé la importancia debida;

h) Luchar contra todas las actitudes negativas y prejuicios que impiden la plena efectividad del derecho del niño a que su interés superior se evalúe y constituya una consideración primordial,

mediante programas de comunicación en los que colaboren medios de difusión, redes sociales y los propios niños, a fin de que se reconozca a los niños como titulares de derechos.

16. Al dar pleno efecto al interés superior del niño, deben tenerse en cuenta los parámetros siguientes:

- a) El carácter universal, indivisible, interdependiente e interrelacionado de los derechos del niño;
- b) El reconocimiento de los niños como titulares de derechos;
- c) La naturaleza y el alcance globales de la Convención;
- d) La obligación de los Estados partes de respetar, proteger y llevar a efecto todos los derechos de la Convención;
- e) Los efectos a corto, medio y largo plazo de las medidas relacionadas con el desarrollo del niño a lo largo del tiempo.

IV. Análisis jurídico y relación con los principios generales de la Convención

A. Análisis jurídico del artículo 3, párrafo 1

1. "En todas las medidas concernientes a los niños"

a) "En todas las medidas"

17. El objetivo del artículo 3, párrafo 1, es velar por que el derecho se observe en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño. Esto significa que, en cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá. El término "medida" incluye no solo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas.

18. La pasividad o inactividad y las omisiones también están incluidas en el concepto "medidas", por ejemplo, cuando las autoridades de bienestar social no toman medidas para proteger a los niños del abandono o los malos tratos.

b) "Concernientes a"

19. La obligación jurídica se aplica a todas las decisiones y medidas que afectan directa o indirectamente a los niños. Por lo tanto, la expresión "concernientes a" se refiere, en primer lugar, a las medidas y decisiones relacionadas directamente con un niño, un grupo de niños o los niños en general y, en segundo lugar, a otras medidas que repercutan en un niño en particular, un grupo de niños o los niños en general, aunque la medida no vaya dirigida directamente a ellos. Como se indica en la Observación general N° 7 (2005) del Comité, ello incluye las medidas que afecten directamente a los niños (por ejemplo, en relación con los servicios de atención de la salud, sistemas de guarda o escuelas), así como aquellas que repercutan indirectamente en los niños pequeños y otros grupos de población (por ejemplo, en relación con el medio ambiente, la vivienda o el transporte) (párr. 13 b)). Así pues, la expresión "concernientes a" debe entenderse en un sentido muy amplio.

c) "Los niños"

21. El término "niños" se refiere a todas las personas menores de 18 años sujetas a la jurisdicción de un Estado parte, sin discriminación alguna, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Convención.

22. El artículo 3, párrafo 1, se aplica a los niños con carácter individual y obliga a los Estados partes a que el interés superior del niño se evalúe y constituya una consideración primordial en las decisiones particulares.

23. Sin embargo, el término "niños" implica que el derecho a que se atienda debidamente a su interés superior no solo se aplique a los niños con carácter individual, sino también general o como grupo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de evaluar y tener en cuenta como consideración primordial el interés superior de los niños como grupo o en general en todas las medidas que les conciernan. Ello atañe en particular a todas las medidas de aplicación. El Comité⁵²⁹ señala que el interés superior del niño se concibe como un derecho colectivo y como

⁵²⁹ Observación general N° 11 (2009) sobre los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención, párr. 30.

un derecho individual, y que la aplicación de ese derecho a los niños indígenas como grupo exige que se examine la relación de ese derecho con los derechos culturales colectivos.

24. Eso no quiere decir que, en una decisión relativa a un niño en particular, se deba entender que sus intereses son los mismos que los de los niños en general. Lo que el artículo 3, párrafo 1, quiere decir es que el interés superior del niño debe ser evaluado individualmente. Los procedimientos para determinar el interés superior de los niños concretos y como grupo figuran en el capítulo V.

2. "Las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos"

25. La obligación de los Estados de tener debidamente en cuenta el interés superior del niño es un deber general que abarca a todas las instituciones públicas y privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos que se ocupen de los niños o les afecten. Aunque no se menciona explícitamente a los padres en el artículo 3, párrafo 1, el interés superior del niño será "su preocupación fundamental" (art. 18, párr. 1).

a) "Instituciones públicas o privadas de bienestar social"

26. Estos términos no deberían interpretarse de manera restrictiva ni limitarse a las instituciones sociales *stricto sensu*, sino entenderse como todas las instituciones cuya labor y decisiones repercuten en los niños y la efectividad de sus derechos. Esas instituciones no solo abarcan las relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales (como la asistencia, la salud, el medio ambiente, la educación, las actividades comerciales, el ocio y el juego, por ejemplo), sino también las que se ocupan de los derechos y libertades civiles (por ejemplo, el registro de nacimientos y la protección contra la violencia en todos los entornos). Las instituciones privadas de bienestar social incluyen a las organizaciones del sector privado (con o sin ánimo de lucro) que intervienen en la prestación de servicios esenciales para que los niños disfruten de sus derechos y que actúan como alternativa a los servicios públicos, en nombre de ellos, o junto con ellos.

b) "Los tribunales"

27. El Comité subraya que el término "tribunales" alude a todos los procedimientos judiciales, de cualquier instancia, ya estén integrados por jueces profesionales o personas que no lo sean, y todas las actuaciones conexas relacionadas con niños, sin restricción alguna. Ello incluye los procesos de conciliación, mediación y arbitraje.

28. En la vía penal, el principio del interés superior se aplica a los niños en conflicto con la ley (es decir, autores presuntos, acusados o condenados) o en contacto con ella (como víctimas o testigos), así como a los niños afectados por la situación de unos padres que estén en conflicto con la ley. El Comité⁵³⁰ subraya que la protección del interés superior del niño significa que los tradicionales objetivos de la justicia penal, a saber, la represión o el castigo, deben ser sustituidos por los de rehabilitación y justicia restitutiva cuando se trate de menores delincuentes.

29. En la vía civil, el niño puede defender sus intereses directamente o por medio de un representante, como en el caso de la paternidad, los malos tratos o el abandono de niños, la reunión de la familia y la acogida. El niño puede verse afectado por el juicio, por ejemplo, en los procedimientos de adopción o divorcio, las decisiones relativas a la custodia, la residencia, las visitas u otras cuestiones con repercusiones importantes en la vida y el desarrollo del niño, así como en los procesos por malos tratos o abandono de niños. Los tribunales deben velar por que el interés superior del niño se tenga en cuenta en todas las situaciones y decisiones, de procedimiento o sustantivas, y han de demostrar que así lo han hecho efectivamente.

c) "Las autoridades administrativas"

30. El Comité pone de relieve que el alcance de las decisiones tomadas por las autoridades administrativas a todos los niveles es muy amplio y abarca, entre otras, las decisiones relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad. Las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas en esas esferas deben ser evaluadas en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación.

⁵³⁰ Observación general N° 10 (2007) sobre los derechos del niño en la justicia de menores, párr. 10.

d)"Los órganos legislativos"

31. El hecho de hacer extensiva la obligación de los Estados partes a sus "órganos legislativos" pone claramente de manifiesto que el artículo 3, párrafo 1, se refiere a los niños en general, no solo a los niños con carácter individual. La aprobación de cualquier ley, reglamento o convenio (como los tratados de comercio bilateral o multilateral o los tratados de paz que afectan a los niños) debería regirse por el interés superior del niño. El derecho del niño a que se evalúe su interés superior y constituya una consideración primordial debe figurar de forma explícita en toda la legislación pertinente, no sola en las normas que se refieren específicamente a los niños. Esta obligación también se aplica a la aprobación de los presupuestos, cuya preparación y elaboración exigen adoptar una perspectiva que defienda el interés superior del niño a fin de respetar sus derechos.

3."El interés superior del niño"

32. El concepto de interés superior del niño es complejo, y su contenido debe determinarse caso por caso. El legislador, el juez o la autoridad administrativa, social o educativa podrán aclarar ese concepto y ponerlo en práctica de manera concreta mediante la interpretación y aplicación del artículo 3, párrafo 1, teniendo presentes las demás disposiciones de la Convención. Por consiguiente, el concepto de interés superior del niño es flexible y adaptable. Debe ajustarse y definirse de forma individual, con arreglo a la situación concreta del niño o los niños afectados y teniendo en cuenta el contexto, la situación y las necesidades personales. En lo que respecta a las decisiones particulares, se debe evaluar y determinar el interés superior del niño en función de las circunstancias específicas de cada niño en concreto. En cuanto a las decisiones colectivas (como las que toma el legislador), se debe evaluar y determinar el interés superior del niño en general atendiendo a las circunstancias del grupo concreto o los niños en general. En ambos casos, la evaluación y la determinación deben llevarse a cabo respetando plenamente los derechos que figuran en la Convención y sus Protocolos facultativos.

33. El interés superior del niño se aplicará a todos los asuntos relacionados con el niño o los niños y se tendrá en cuenta para resolver cualquier posible conflicto entre los derechos consagrados en la Convención o en otros tratados de derechos humanos. Debe prestarse atención a la búsqueda de posibles soluciones que atiendan al interés superior del niño. Ello implica que

los Estados tienen la obligación de aclarar, cuando se adopten medidas de aplicación, cuál es el interés superior de todos los niños, incluidos los que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

34. La flexibilidad del concepto de interés superior del niño permite su adaptación a la situación de cada niño y la evolución de los conocimientos en materia de desarrollo infantil. Sin embargo, también puede dejar margen para la manipulación: el concepto de interés superior del niño ha sido utilizado abusivamente por gobiernos y otras autoridades estatales para justificar políticas racistas, por ejemplo; por los padres para defender sus propios intereses en las disputas por la custodia; y por profesionales a los que no se podía pedir que se tomaran la molestia y desdeñaban la evaluación del interés superior del niño por irrelevante o carente de importancia.

35. Con respecto a las medidas de aplicación, para que el interés superior del niño sea una consideración primordial a la que se atienda al promulgar disposiciones legislativas y formular políticas en todos los niveles de los poderes públicos, así como al aplicar esas disposiciones legislativas y esas políticas en todos los niveles, se requiere un proceso continuo de valoración de los efectos sobre los derechos del niño, a fin de prever las consecuencias de cualquier proyecto de ley o propuesta de política o asignación presupuestaria en los niños y el disfrute de sus derechos, y de evaluación de los efectos sobre los derechos del niño, con miras a juzgar las consecuencias reales de la aplicación⁵³¹.

4. "Una consideración primordial a que se atenderá"

36. El interés superior del niño debe ser una consideración primordial en la adopción de todas las medidas de aplicación. La expresión "a que se atenderá" impone una sólida obligación jurídica a los Estados y significa que no pueden decidir a su discreción si el interés superior del niño es una consideración primordial que ha de valorarse y a la que debe atribuirse la importancia adecuada en cualquier medida que se tome.

37. La expresión "consideración primordial" significa que el interés superior del niño no puede estar al mismo nivel que todas las demás consideraciones. La firmeza de esta posición se justifica por la situación especial de los niños (dependencia, madurez, condición jurídica y, a menudo,

⁵³¹ Observación general N° 5 (2003) sobre medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, párr. 45

carencia de voz). Los niños tienen menos posibilidades que los adultos de defender con fuerza sus propios intereses, y las personas que intervienen en las decisiones que les afectan deben tener en cuenta explícitamente sus intereses. Si los intereses del niño no se ponen de relieve, se suelen descuidar.

38. Con respecto a la adopción (art. 21), el derecho del interés superior se refuerza aún más; no es simplemente "una consideración **primordial**", sino "la consideración **primordial**". En efecto, el interés superior del niño debe ser el factor determinante al tomar una decisión relacionada con la adopción, pero también relacionadas con otras cuestiones.

39. Sin embargo, puesto que el artículo 3, párrafo 1, abarca una amplia variedad de situaciones, el Comité reconoce la necesidad de cierto grado de flexibilidad en su aplicación. El interés superior del niño, una vez evaluado y determinado, puede entrar en conflicto con otros intereses o derechos (por ejemplo, los de otros niños, el público o los padres). Los posibles conflictos entre el interés superior de un niño, desde un punto de vista individual, y los de un grupo de niños o los de los niños en general tienen que resolverse caso por caso, sopesando cuidadosamente los intereses de todas las partes y encontrando un compromiso adecuado. Lo mismo debe hacerse si entran en conflicto con el interés superior del niño los derechos de otras personas. Si no es posible armonizarlos, las autoridades y los responsables de la toma de decisiones habrán de analizar y sopesar los derechos de todos los interesados, teniendo en cuenta que el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial significa que los intereses del niño tienen máxima prioridad y no son una de tantas consideraciones. Por tanto, se debe conceder más importancia a lo que sea mejor para el niño.

40. La consideración del interés superior del niño como algo "primordial" requiere tomar conciencia de la importancia que deben tener sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate.

B. El interés superior del niño y su relación con otros principios generales de la Convención

1. El interés superior del niño y el derecho a la no discriminación (artículo 2)

41. El derecho a la no discriminación no es una obligación pasiva que prohíba todas las formas de discriminación en el disfrute de los derechos consagrados en la Convención, sino que también exige a los Estados que se adelanten a tomar medidas apropiadas para garantizar a todos los niños la igualdad efectiva de oportunidades en el disfrute de los derechos enunciados en la Convención. Ello puede requerir la adopción de medidas positivas encaminadas a corregir una situación de desigualdad real.

2. El interés superior del niño y el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6)

42. Los Estados deben crear un entorno que respete la dignidad humana y asegure el desarrollo holístico de todos los niños. Al evaluar y determinar el interés superior del niño, el Estado debe garantizar el pleno respeto de su derecho intrínseco a la vida, la supervivencia y el desarrollo.

3. El interés superior del niño y el derecho a ser escuchado (artículo 12)

43. La evaluación del interés superior del niño debe abarcar el respeto del derecho del niño a expresar libremente su opinión y a que esta se tenga debidamente en cuenta en todos los asuntos que le afectan. Así se establece con claridad en la Observación general N° 12 del Comité, que también pone de relieve los vínculos indisolubles entre el artículo 3, párrafo 1, y el artículo 12. Ambos artículos tienen funciones complementarias: el primero tiene como objetivo hacer realidad el interés superior del niño, y el segundo establece la metodología para escuchar las opiniones del niño o los niños y su inclusión en todos los asuntos que les afectan, incluida la evaluación de su interés superior. El artículo 3, párrafo 1, no se puede aplicar correctamente si no se cumplen los requisitos del artículo 12. Del mismo modo, el artículo 3, párrafo 1, refuerza la funcionalidad del artículo 12 al facilitar el papel esencial de los niños en todas las decisiones que afecten a su vida⁵³².

44. Cuando estén en juego el interés superior del niño y su derecho a ser escuchado, debe tenerse en cuenta la evolución de las facultades del niño (art. 5). El Comité ya ha determinado que

⁵³² Observación general N° 12, párrs. 70 a 74.

cuantas más cosas sepa, haya experimentado y comprenda el niño, más deben los padres, tutores u otras personas legalmente responsables del niño transformar la dirección y orientación en recordatorios y consejos y, más adelante, en un intercambio en pie de igualdad⁵³³. Del mismo modo, a medida que el niño madura, sus opiniones deberán tener cada vez más peso en la evaluación de su interés superior. Los bebés y los niños muy pequeños tienen los mismos derechos que los demás niños a que se atienda a su interés superior, aunque no puedan expresar sus opiniones ni representarse a sí mismos de la misma manera que los niños mayores. Para evaluar su interés superior, los Estados deben garantizar mecanismos adecuados, incluida la representación, cuando corresponda, lo mismo ocurre con los niños que no pueden o no quieren expresar su opinión.

45. El Comité recuerda que el artículo 12, párrafo 2, de la Convención establece el derecho del niño a ser escuchado, ya sea directamente o por medio de un representante, en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte (véase también la sección B del capítulo V).

V. Aplicación: la evaluación y determinación del interés superior del niño

46. Como ya se ha señalado, el "interés superior del niño" es un derecho, un principio y una norma de procedimiento basado en una evaluación de todos los elementos del interés de uno o varios niños en una situación concreta. Al evaluar y determinar el interés superior del niño para tomar una decisión sobre una medida concreta, se deberían seguir los pasos que figuran a continuación:

- a) En primer lugar, determinar cuáles son los elementos pertinentes, en el contexto de los hechos concretos del caso, para evaluar el interés superior del niño, dotarlos de un contenido concreto y ponderar su importancia en relación con los demás;
- b) En segundo lugar, para ello, seguir un procedimiento que vele por las garantías jurídicas y la aplicación adecuada del derecho.

47. La evaluación y la determinación del interés superior del niño son dos pasos que deben seguirse cuando haya que tomar una decisión. La "evaluación del interés superior" consiste en valorar y sopesar todos los elementos necesarios para tomar una decisión en una determinada

⁵³³ *Ibid.*, párr. 84.

situación para un niño o un grupo de niños en concreto. Incumbe al responsable de la toma de decisiones y su personal (a ser posible, un equipo multidisciplinario) y requiere la participación del niño. Por "determinación del interés superior" se entiende el proceso estructurado y con garantías estrictas concebido para determinar el interés superior del niño tomando como base la evaluación del interés superior.

A. Evaluación y determinación del interés superior

48. La evaluación del interés superior del niño es una actividad singular que debe realizarse en cada caso, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada niño o grupo de niños o los niños en general. Esas circunstancias se refieren a las características específicas del niño o los niños de que se trate, como la edad, el sexo, el grado de madurez, la experiencia, la pertenencia a un grupo minoritario, la existencia de una discapacidad física, sensorial o intelectual y el contexto social y cultural del niño o los niños, por ejemplo, la presencia o ausencia de los padres, el hecho de que el niño viva o no con ellos, la calidad de la relación entre el niño y su familia o sus cuidadores, el entorno en relación con la seguridad y la existencia de medios alternativos de calidad a disposición de la familia, la familia ampliada o los cuidadores.

49. La determinación del interés superior del niño debe comenzar con una evaluación de las circunstancias específicas que hacen que el niño sea único. Ello conlleva la utilización de algunos elementos y no de otros, e influye también en la manera en que se ponderarán entre sí. Para los niños en general, la evaluación del interés superior abarca los mismos elementos.

50. El Comité considera provechoso elaborar una lista de elementos no exhaustiva ni jerárquica que podrían formar parte de la evaluación del interés superior del niño que lleve a cabo cualquier responsable de la toma de decisiones que tenga ante sí ese cometido. El carácter no exhaustivo de los elementos de la lista significa que es posible no limitarse a ellos y tomar en consideración otros factores pertinentes en las circunstancias específicas de cada niño o grupo de niños concreto. Todos los elementos de la lista deben ser tenidos en cuenta y ponderados con arreglo a cada situación. La lista debe ofrecer orientaciones concretas y al mismo tiempo, ser flexible.

51. La elaboración de esa lista de elementos proporcionaría orientación a los Estados o los responsables de la toma de decisiones cuando tuviesen que regular esferas específicas que afectan a los niños, como la legislación en materia de familia, adopción y justicia juvenil, y, en caso necesario, se podrían añadir otros elementos que se considerasen apropiados de acuerdo con su propia tradición jurídica. El Comité desea señalar que, al añadir elementos a la lista, el fin último del interés superior del niño debería ser garantizar su disfrute pleno y efectivo de los derechos reconocidos en la Convención y su desarrollo holístico. Por consiguiente, los elementos contrarios a los derechos consagrados en la Convención o que tendrían un efecto opuesto a esos derechos no pueden considerarse válidos al evaluar lo que es mejor para uno o varios niños.

1. Elementos que deben tenerse en cuenta al evaluar el interés superior del niño

52. Sobre la base de esas consideraciones preliminares, el Comité estima que los elementos que deben tenerse en cuenta al evaluar y determinar el interés superior del niño, en la medida en que sean pertinentes para la situación de que se trate, son los siguientes.

a) La opinión del niño

53. El artículo 12 de la Convención establece el derecho del niño a expresar su opinión en todas las decisiones que le afectan. Si la decisión no tiene en cuenta el punto de vista del niño o no concede a su opinión la importancia que merece de acuerdo con su edad y madurez, no respeta la posibilidad de que el niño o los niños participen en la determinación de su interés superior.

54. El hecho de que el niño sea muy pequeño o se encuentre en una situación vulnerable (por ejemplo, los niños con discapacidad, los pertenecientes a grupos minoritarios y los migrantes) no le priva del derecho a expresar su opinión, ni reduce la importancia que debe concederse a sus opiniones al determinar el interés superior. La adopción de medidas concretas para garantizar el ejercicio en pie de igualdad de los derechos de los niños en ese tipo de situaciones debe someterse a una evaluación individual que dé una función a los propios niños en el proceso de toma de decisiones y permitan introducir ajustes razonables⁵³⁴ y prestar de apoyo, en caso necesario, para garantizar su plena participación en la evaluación de su interés superior.

⁵³⁴ Véase la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 2: "Por 'ajustes razonables' se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada

b) La identidad del niño

55. Los niños no son un grupo homogéneo, por lo que debe tenerse en cuenta la diversidad al evaluar su interés superior. La identidad del niño abarca características como el sexo, la orientación sexual, el origen nacional, la religión y las creencias, la identidad cultural y la personalidad. Aunque los niños y los jóvenes comparten las necesidades universales básicas, la expresión de esas necesidades depende de una amplia gama de aspectos personales, físicos, sociales y culturales, incluida la evolución de sus facultades. El derecho del niño a preservar su identidad está garantizado por la Convención (art. 8) y debe ser respetado y tenido en cuenta al evaluar el interés superior del niño.

56. En cuanto a la identidad religiosa y cultural, por ejemplo, al considerar la colocación en hogares de guarda o de acogida, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico (art. 20, párr. 3), y el responsable de la toma de decisiones debe tener en cuenta ese contexto específico al evaluar y determinar el interés superior del niño. Lo mismo se aplica en los casos de adopción, separación con respecto a sus padres o divorcio de los padres. La debida consideración del interés superior del niño entraña que los niños tengan acceso a la cultura (y el idioma, si es posible) de su país y su familia de origen, y la oportunidad de acceder a información sobre su familia biológica, de conformidad con la normativa jurídica y profesional del país de que se trate (véase el artículo 9, párrafo 4).

57. Aunque debe tenerse en cuenta la preservación de los valores y las tradiciones religiosas y culturales como parte de la identidad del niño, las prácticas que sean incompatibles o estén reñidas con los derechos establecidos en la Convención no responden al interés superior del niño. La identidad cultural no puede excusar ni justificar que los responsables de la toma de decisiones y las autoridades perpetúen tradiciones y valores culturales que niegan al niño o los niños los derechos que les garantiza la Convención.

o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar [...] el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás personas, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales".

c) La preservación del entorno familiar y mantenimiento de las relaciones

58. El Comité recuerda que es indispensable llevar a cabo una evaluación y determinación del interés superior del niño en el contexto de una posible separación del niño y sus padres (arts. 9, 18 y 20). También subraya que los elementos antes mencionados son derechos concretos y no solo elementos para determinar el interés superior del niño.

59. La familia es la unidad fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento y el bienestar de sus miembros, en particular de los niños (preámbulo de la Convención). El derecho del niño a la vida familiar está protegido por la Convención (art. 16). El término "familia" debe interpretarse en un sentido amplio que incluya a los padres biológicos, adoptivos o de acogida o, en su caso, a los miembros de la familia ampliada o la comunidad, según establezca la costumbre local (art. 5).

60. Prevenir la separación familiar y preservar la unidad familiar son elementos importantes del régimen de protección del niño, y se basan en el derecho recogido en el artículo 9, párrafo 1, que exige "que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos, excepto cuando [...] tal separación es necesaria en el interés superior del niño". Asimismo, el niño que esté separado de uno o de ambos padres tiene derecho "a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño" (art. 9, párr. 3). Ello también se aplica a cualquier persona que tenga el derecho de custodia, los tutores legales o habituales, los padres adoptivos y las personas con las que el niño tenga una relación personal estrecha.

61. Dada la gravedad de los efectos en el niño de que lo separen de sus padres, dicha medida solo debería aplicarse como último recurso, por ejemplo, cuando el niño esté en peligro de sufrir un daño inminente o cuando sea necesario por otro motivo; la separación no debería llevarse a cabo si se puede proteger al niño de un modo que se inmiscuya menos en la familia. Antes de recurrir a la separación, el Estado debe proporcionar apoyo a los padres para que cumplan con sus responsabilidades parentales y restablecer o aumentar la capacidad de la familia para cuidar del niño, a menos que la separación sea necesaria para proteger al niño. Los motivos económicos no pueden ser una justificación para separar al niño de sus padres.

62. El propósito de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños⁵³⁵ es velar por que los niños no estén en acogimiento alternativo de manera innecesaria y porque, cuando en efecto sea necesario, el acogimiento alternativo se haga en condiciones adecuadas que respondan a los derechos y el interés superior del niño. En particular, "[l]a pobreza económica y material, o las condiciones imputables directa y exclusivamente a esa pobreza, no deberían constituir nunca la única justificación para separar un niño del cuidado de sus padres [...] sino que deberían considerarse como un indicio de la necesidad de proporcionar a la familia el apoyo apropiado" (párr. 15).

63. Del mismo modo, los niños no se separarán de sus padres en razón de una discapacidad del menor o de sus padres⁵³⁶. La separación ha de barajarse solo en los casos en que la asistencia que la familia requiere para preservar la unidad familiar no es suficientemente eficaz para evitar el riesgo de descuido o abandono del niño o un riesgo para la seguridad del niño.

64. En caso de separación, el Estado debe garantizar que la situación del niño y su familia haya sido evaluada, cuando sea posible, por un equipo multidisciplinario de profesionales perfectamente capacitados, con la colaboración judicial apropiada, de conformidad con el artículo 9 de la Convención, a fin de asegurarse de que es la única opción que puede satisfacer el interés superior del niño.

65. Cuando la separación sea necesaria, los responsables de la toma de decisiones velarán por que el niño mantenga los lazos y la relación con sus padres y su familia (hermanos, familiares y personas con las que el niño haya tenido una relación personal estrecha), a menos que ello contravenga el interés superior del niño. Cuando se separa a un niño de su familia, en las decisiones que se adopten acerca de la periodicidad y la duración de las visitas y otras formas de contacto deben tenerse en cuenta la calidad de las relaciones y la necesidad de conservarlas.

66. Cuando la relación del niño con sus padres se vea interrumpida por la migración (de los padres sin el niño o del niño sin los padres), la preservación de la unidad familiar debería tenerse

⁵³⁵ Resolución 64/142 de la Asamblea General, anexo.

⁵³⁶ Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 23, párr. 4.

en cuenta al determinar el interés superior del niño en las decisiones relativas a la reunión de la familia.

67. El Comité considera que las responsabilidades parentales compartidas suelen ir en beneficio del interés superior del niño. Sin embargo, en las decisiones relativas a la responsabilidad parental, el único criterio debe ser el interés superior del niño en particular. Es contrario al interés superior que la ley conceda automáticamente la responsabilidad parental a uno de los progenitores o a ambos. Al evaluar el interés superior del niño, el juez debe tener en cuenta el derecho del niño a conservar la relación con ambos progenitores, junto con los demás elementos pertinentes para el caso.

68. El Comité alienta la ratificación y aplicación de los convenios de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado⁵³⁷, que facilitan la aplicación del interés superior del niño y prevén garantías para su aplicación en el caso de que los padres vivan en países diferentes.

69. Cuando los padres u otros tutores hayan cometido un delito, se deben ofrecer y aplicar caso por caso alternativas a la privación de libertad, teniendo plenamente en cuenta los posibles efectos que puedan tener las distintas condenas en el interés superior del niño o los niños afectados⁵³⁸.

70. La conservación del entorno familiar engloba la preservación de las relaciones del niño en un sentido amplio. Esas relaciones abarcan a la familia ampliada, como los abuelos, los tíos y tías, los amigos, la escuela y el entorno en general, y son particularmente importantes cuando los padres están separados y viven en lugares diferentes.

d) Cuidado, protección y seguridad del niño

71. Al evaluar y determinar el interés superior de un niño o de los niños en general, debe tenerse en cuenta la obligación del Estado de asegurar al niño la protección y el cuidado que sean

⁵³⁷ Entre esos instrumentos, cabe citar el Convenio N° 28 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, de 1980; el Convenio N° 33 relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional, de 1993; el Convenio N° 23 sobre el Reconocimiento y Ejecución de Decisiones en Materia de Obligaciones Alimenticias, de 1973; y el Convenio N° 24 sobre Ley aplicable a las obligaciones alimenticias respecto a menores, de 1973.

⁵³⁸ Véanse las recomendaciones del día de debate general sobre los hijos de padres encarcelados (2011).

necesarios para su bienestar (art. 3, párr. 2). Los términos "protección" y "cuidado" también deben interpretarse en un sentido amplio, ya que su objetivo no se expresa con una fórmula limitada o negativa (por ejemplo, "para proteger al niño de daños"), sino en relación con el ideal amplio de garantizar el "bienestar" y el desarrollo del niño. El bienestar del niño, en un sentido amplio, abarca sus necesidades materiales, físicas, educativas y emocionales básicas, así como su necesidad de afecto y seguridad.

72. El cuidado emocional es una necesidad básica de los niños; si los padres o tutores no satisfacen las necesidades emocionales del niño, se deben tomar medidas para que el niño cree lazos afectivos seguros. Los niños necesitan establecer un vínculo con los cuidadores a una edad muy temprana, y ese vínculo, si es adecuado, debe mantenerse a lo largo de los años para ofrecer al niño un entorno estable.

73. La evaluación del interés superior del niño también debe tener en cuenta su seguridad, es decir, el derecho del niño a la protección contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental (art. 19), el acoso sexual, la presión ejercida por compañeros, la intimidación y los tratos degradantes⁵³⁹, así como contra la explotación sexual y económica y otras formas de explotación, los estupefacientes, la explotación laboral, los conflictos armados, etc. (arts. 32 a 39).

74. Aplicar el enfoque del interés superior del niño en el proceso de toma de decisiones entraña evaluar la seguridad y la integridad del niño en ese preciso momento; sin embargo, el principio de precaución exige valorar también la posibilidad de riesgos y daños futuros y otras consecuencias de la decisión en la seguridad del niño.

e) Situación de vulnerabilidad

75. Un elemento importante que debe tenerse en cuenta son las situaciones de vulnerabilidad del niño, como tener alguna discapacidad, pertenecer a un grupo minoritario, ser refugiado o solicitante de asilo, ser víctima de malos tratos, vivir en la calle, etc. El objetivo de la determinación del interés superior de un niño o de los niños en situación de vulnerabilidad no debe referirse solo al pleno disfrute de todos los derechos consagrados en la Convención, sino

⁵³⁹Observación general N° 13 (2011) sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.

también en otras normas de derechos humanos relacionadas con esas situaciones específicas, como los contemplados en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, entre otros instrumentos.

76. El interés superior de un niño en una situación concreta de vulnerabilidad no será el mismo que el de todos los niños en la misma situación de vulnerabilidad. Las autoridades y los responsables de la toma de decisiones deben tener en cuenta los diferentes tipos y grados de vulnerabilidad de cada niño, ya que cada niño es único y cada situación debe evaluarse de acuerdo con su condición única. Debe realizarse una evaluación individualizada del historial de cada niño desde su nacimiento, con revisiones periódicas a cargo de un equipo multidisciplinario y los ajustes razonables que se recomienden durante todo el proceso de desarrollo del niño.

f) El derecho del niño a la salud

77. El derecho del niño a la salud (art. 24) y su estado de salud son fundamentales para evaluar el interés superior del niño. Sin embargo, si hay más de una posibilidad para tratar una enfermedad o si el resultado de un tratamiento es incierto, se deben sopesar las ventajas de todos los tratamientos posibles frente a todos los posibles riesgos y efectos secundarios, y también debe tenerse en cuenta debidamente la opinión del niño en función de su edad y madurez. En este sentido, se debe proporcionar al niño información adecuada y apropiada para que entienda la situación y todos los aspectos pertinentes en relación con sus intereses, y permitirle, cuando sea posible, dar su consentimiento fundamentado⁵⁴⁰.

78. Por ejemplo, en relación con la salud de los adolescentes, el Comité⁵⁴¹ ha señalado que los Estados partes tienen la obligación de asegurar que todos los adolescentes, tanto dentro como fuera de la escuela, tengan acceso a información adecuada que sea esencial para su salud y desarrollo a fin de que puedan elegir comportamientos de salud adecuados. Ello debe abarcar información sobre el uso y abuso del tabaco, el alcohol y otras sustancias, las dietas, la salud sexual y reproductiva, los peligros de un embarazo precoz y la prevención del VIH/SIDA y las

⁵⁴⁰ Observación general N° 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 24), párr. 31.

⁵⁴¹ Observación general N° 4 (2003) sobre la salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño.

enfermedades de transmisión sexual. Los adolescentes con trastornos psicosociales tienen derecho a ser tratados y atendidos en la comunidad en la que viven, en la medida posible. Cuando se requiera hospitalización o internamiento en un centro, deberá evaluarse el interés superior del niño antes de tomar una decisión y su opinión habrá de respetarse; las mismas consideraciones son válidas para los niños más pequeños. La salud del niño y las posibilidades de tratamiento también pueden formar parte de una evaluación y determinación de su interés superior con respecto a otros tipos de decisiones importantes (por ejemplo, la concesión de un permiso de residencia por razones humanitarias).

g) El derecho del niño a la educación

79. El acceso a una educación gratuita de calidad, incluida la educación en la primera infancia, la educación no académica o extraacadémica y las actividades conexas, redundan en el interés superior del niño. Todas las decisiones sobre las medidas e iniciativas relacionadas con un niño en particular o un grupo de niños deben respetar su interés superior con respecto a la educación. A fin de promover la educación o una educación de mejor calidad, para más niños, los Estados partes deben tener docentes y otros profesionales de diferentes entornos relacionados con la educación que estén perfectamente capacitados, así como un entorno propicio para los niños y métodos de enseñanza y de aprendizaje apropiados, teniendo en cuenta que la educación no es solo una inversión de cara al futuro, sino también una oportunidad de esparcimiento, promoción del respeto y la participación y el cumplimiento de las ambiciones. Satisfacer esa necesidad y fomentar las responsabilidades del niño para superar las limitaciones que pueda acarrearle cualquier situación de vulnerabilidad, responderá su interés superior.

2. Búsqueda de un equilibrio entre los elementos de la evaluación del interés superior

80. Cabe destacar que la evaluación básica del interés superior es una valoración general de todos los elementos que guarden relación con el interés superior del niño, en la que la importancia de cada elemento se pondera en función de los otros. No todos los elementos serán pertinentes en todos los casos, y los diversos elementos pueden utilizarse de diferentes maneras en los distintos casos. El contenido de cada elemento variará necesariamente de un niño a otro y de un caso a otro, dependiendo del tipo de decisión y las circunstancias concretas, al igual que la importancia de cada elemento en la evaluación general.

81. Los elementos de la evaluación del interés superior pueden entrar en conflicto cuando se estudia un caso concreto y sus circunstancias. Por ejemplo, la preservación del entorno familiar puede chocar con la necesidad de proteger al niño contra el riesgo de violencia o malos tratos por parte de los padres. En esas situaciones, se tendrán que ponderar los elementos entre sí para determinar la solución que atienda mejor al interés superior del niño o los niños.

82. Al ponderar los diferentes elementos, hay que tener en cuenta que el propósito de la evaluación y la determinación del interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de los derechos reconocidos en la Convención y sus Protocolos facultativos, y el desarrollo holístico del niño.

83. Puede haber situaciones en las que factores de "protección" que afectan al niño (que pueden implicar, por ejemplo, limitaciones o restricciones de derechos) hayan de valorarse en relación con medidas de "empoderamiento" (que implican el ejercicio pleno de los derechos sin restricciones). En esas situaciones, la edad y madurez del niño deben guiar la ponderación de los elementos. Debe tenerse en cuenta el desarrollo físico, emocional, cognitivo y social del niño para evaluar su nivel de madurez.

84. Al evaluar el interés superior del niño, hay que tener presente que sus capacidades evolucionan. Por lo tanto, los responsables de la toma de decisiones deben contemplar medidas que puedan revisarse o ajustarse en consecuencia, en lugar de adoptar decisiones definitivas e irreversibles. Para ello, no solo deben evaluar las necesidades físicas, emocionales, educativas y de otra índole en el momento concreto de la decisión, sino que también deben tener en cuenta las posibles hipótesis de desarrollo del niño, y analizarlas a corto y largo plazo. En este contexto, las decisiones deberían evaluar la continuidad y la estabilidad de la situación presente y futura del niño.

B. Garantías procesales para velar por la observancia del interés superior del niño

85. Para garantizar la observancia efectiva del derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial a que se atienda, se deben establecer y aplicar algunas salvaguardias procesales que estén adaptadas a sus necesidades. El concepto de interés superior del niño es en sí mismo una norma de procedimiento (véase más arriba el párrafo 6 b)).

86. Mientras que las autoridades públicas y las organizaciones que toman decisiones que afectan a los niños deben llevar a cabo su cometido respetando la obligación de evaluar y determinar el interés superior del niño, no se espera que las personas que adoptan a diario decisiones concernientes a los niños (por ejemplo, los padres, los tutores y los maestros) sigan estrictamente este procedimiento de dos fases, aunque las decisiones que se toman en la vida cotidiana también deben respetar y reflejar el interés superior del niño.

87. Los Estados deben establecer procesos oficiales, con garantías procesales estrictas, concebidos para evaluar y determinar el interés superior del niño en las decisiones que le afectan, incluidos mecanismos de evaluación de los resultados. Los Estados deben establecer procesos transparentes y objetivos para todas las decisiones de los legisladores, los jueces o las autoridades administrativas, en especial en las esferas que afectan directamente al niño o los niños.

88. El Comité invita a los Estados y a todas las personas que se hallen en situación de evaluar y determinar el interés superior del niño a que presten atención especial a las salvaguardias y garantías siguientes.

a) El derecho del niño a expresar su propia opinión.

89. Un elemento fundamental del proceso es la comunicación con los niños para lograr que participen de manera provechosa en él y determinar su interés superior. En el marco de esa comunicación, entre otras cosas, se debería informar a los niños sobre el proceso y los posibles servicios y soluciones duraderas, reunir información proporcionada por los niños y pedirles opinión.

90. Cuando el niño desea expresar su parecer y este derecho se ejerce mediante un representante, la obligación de este último es comunicar con precisión las opiniones del niño. Cuando la opinión del niño entra en conflicto con la de su representante, se debe establecer un procedimiento para que el niño pueda acudir a una autoridad a fin de determinar otra fórmula de representación (por ejemplo, un curador *ad litem*), si es necesario.

91. El procedimiento para la evaluación y la determinación del interés superior de los niños como grupo es, en cierta medida, diferente a la de un niño en particular. Cuando estén en juego

los intereses de un gran número de niños, las instituciones públicas deben encontrar maneras de conocer la opinión de una muestra representativa de niños y tener debidamente en cuenta su punto de vista al planificar medidas o adoptar decisiones legislativas que afecten directa o indirectamente al grupo de que se trate, con el fin de garantizar que se abarquen todas las categorías de niños. Hay muchos ejemplos de cómo hacerlo; entre otras, las audiencias para niños, los parlamentos de los niños, las organizaciones dirigidas por niños, las asociaciones de la infancia u otros órganos representativos, los debates en la escuela y los sitios web de redes sociales.

b) La determinación de los hechos

92. Los hechos y la información pertinentes para un determinado caso deben obtenerse mediante profesionales perfectamente capacitados que reúnan todos los elementos necesarios para la evaluación del interés superior del niño. Entre otras cosas, se pueden mantener entrevistas con personas cercanas al niño, con personas que estén en contacto con el niño a diario y con testigos de determinados incidentes. La información y los datos reunidos deben verificarse y analizarse antes de utilizarlos en la evaluación del interés superior del niño o los niños.

c) La percepción del tiempo

93. Los niños y los adultos no tienen la misma percepción del paso del tiempo. Los procesos de toma de decisiones que se demoran o toman mucho tiempo tienen efectos particularmente adversos en la evolución de los niños. Por tanto, conviene dar prioridad a los procedimientos o procesos que están relacionados con los niños o les afectan y ultimarlos en el menor tiempo posible. El momento en que se tome la decisión debe corresponder, en la medida de lo posible, con la percepción del niño de cómo puede beneficiarle, y las decisiones tomadas deben examinarse a intervalos razonables, a medida que el niño se desarrolla y evoluciona su capacidad para expresar su opinión. Todas las decisiones sobre el cuidado, el tratamiento, el internamiento y otras medidas relacionadas con el niño deben examinarse periódicamente en función de su percepción del tiempo, la evolución de sus facultades y su desarrollo (art. 25).

d) Los profesionales cualificados

94. Los niños constituyen un grupo heterogéneo, y cada cual tiene sus propias características y necesidades que solo pueden ser evaluadas adecuadamente por profesionales especializados en

cuestiones relacionadas con el desarrollo del niño y el adolescente. Por ese motivo, el proceso de evaluación oficial debe llevarse a cabo en un ambiente agradable y seguro por profesionales capacitados, entre otras cosas, en psicología infantil, desarrollo del niño y otras esferas pertinentes del desarrollo humano y social, que hayan trabajado con niños y que examinen la información recibida de manera objetiva. En la medida de lo posible, en la evaluación del interés superior del niño debería participar un equipo multidisciplinario de profesionales.

95. La evaluación de las consecuencias de las distintas soluciones debe basarse en los conocimientos generales (es decir, en las esferas del derecho, la sociología, la educación, el trabajo social, la psicología, la salud, etc.) de las posibles consecuencias de cada posible solución para el niño, dadas sus características individuales y las experiencias anteriores.

e) La representación letrada

96. El niño necesitará representación letrada adecuada cuando los tribunales y órganos equivalentes hayan de evaluar y determinar oficialmente su interés superior. En particular, cuando se someta a un niño a un procedimiento judicial o administrativo que conlleve la determinación de su interés superior, el niño debe disponer de representación letrada, además de un curador o representante de su opinión, cuando pueda haber un conflicto entre las partes en la decisión.

f) La argumentación jurídica

97. A fin de demostrar que se ha respetado el derecho del niño a que su interés superior se evalúe y constituya una consideración primordial, cualquier decisión sobre el niño o los niños debe estar motivada, justificada y explicada. En la motivación se debe señalar explícitamente todas las circunstancias de hecho referentes al niño, los elementos que se han considerado pertinentes para la evaluación de su interés superior, el contenido de los elementos en ese caso en concreto y la manera en que se han ponderado para determinar el interés superior del niño. Si la decisión difiere de la opinión del niño, se deberá exponer con claridad la razón por la que se ha tomado. Si, excepcionalmente, la solución elegida no atiende al interés superior del niño, se deben indicar los motivos a los que obedece para demostrar que el interés superior del niño fue una consideración primordial, a pesar del resultado. No basta con afirmar en términos generales, que hubo otras consideraciones que prevalecieron frente al interés superior del niño; se deben detallar

de forma explícita todas las consideraciones relacionadas con el caso en cuestión y se deben explicar los motivos por los que tuvieron más peso en ese caso en particular. En la fundamentación también se debe explicar, de forma verosímil, el motivo por el que el interés superior del niño no era suficientemente importante como para imponerse a otras consideraciones. Es preciso tener en cuenta las circunstancias en que el interés superior del niño debe ser la consideración primordial (véase más arriba el párrafo 38).

g) Los mecanismos para examinar o revisar las decisiones

98. Los Estados deben establecer mecanismos en el marco de sus ordenamientos jurídicos para recurrir o revisar las decisiones concernientes a los niños cuando alguna parezca no ajustarse al procedimiento oportuno de evaluación y determinación del interés superior del niño o los niños. Debería existir siempre la posibilidad de solicitar una revisión o recurrir una decisión en el plano nacional. Los mecanismos deben darse a conocer al niño, que ha de tener acceso directo a ellos o por medio de su representante jurídico, si se considera que se han incumplido las garantías procesales, los hechos no son exactos, no se ha llevado a cabo adecuadamente la evaluación del interés superior del niño o se ha concedido demasiada importancia a consideraciones contrapuestas. El órgano revisor ha de examinar todos esos aspectos.

h) La evaluación del impacto en los derechos del niño

99. Como se ha señalado más arriba, la adopción de todas las medidas de aplicación también debe seguir un procedimiento que garantice que el interés superior del niño sea una consideración primordial. La evaluación del impacto en los derechos del niño puede prever las repercusiones de cualquier proyecto de política, legislación, reglamentación, presupuesto u otra decisión administrativa que afecte a los niños y al disfrute de sus derechos, y debería complementar el seguimiento y la evaluación permanentes del impacto de las medidas en los derechos del niño⁵⁴². La evaluación del impacto debe incorporarse a todos los niveles y lo antes posible en los procesos gubernamentales de formulación de políticas y otras medidas generales para garantizar la buena gobernanza en los derechos del niño. Se pueden aplicar diferentes metodologías y prácticas al llevar a cabo la evaluación del impacto. Como mínimo, se deben utilizar la Convención y sus

⁵⁴² Observación general N° 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, párr. 78 a 81.

Protocolos facultativos como marco, en particular para garantizar que las evaluaciones se basen en los principios generales y tengan especialmente en cuenta los efectos diferenciados que tendrán en los niños la medida o medidas que se examinen. La propia evaluación del impacto podría basarse en las aportaciones de los niños, la sociedad civil y los expertos en la materia, así como de los organismos públicos correspondientes, las investigaciones académicas y las experiencias documentadas en el propio país o en otros. El análisis debería culminar en la formulación de recomendaciones de modificaciones, alternativas y mejoras y ponerse a disposición del público⁵⁴³.

VI. Difusión

100. El Comité recomienda a los Estados que difundan ampliamente la presente observación general entre los parlamentos, las administraciones públicas y el poder judicial, en los planos nacional y local. También debe darse a conocer a los niños, incluidos aquellos que se encuentran en situaciones de exclusión, todos los profesionales que trabajan para los niños y con ellos (como jueces, abogados, docentes, tutores o curadores, trabajadores sociales, personal de las instituciones de bienestar públicas o privadas, y personal sanitario) y la sociedad civil en general. Para ello, la observación general debe traducirse a los idiomas pertinentes, se deben preparar versiones adaptadas a los niños o apropiadas para ellos y se han de celebrar conferencias, seminarios, talleres y otros eventos para intercambiar las mejores prácticas en cuanto a su aplicación. También se debe incorporar en la capacitación oficial previa al empleo y en el empleo de todos los profesionales y el personal técnico concernidos.

101. En los informes periódicos que presentan al Comité, los Estados deben incluir información sobre los problemas a los que se enfrentan y las medidas que han adoptado para dar efectos al el interés superior del niño y respetarlo en todas las decisiones judiciales y administrativas y otras medidas relacionadas con el niño como individuo, así como en todas las etapas del proceso de adopción de medidas de aplicación relativas a los niños en general o como grupo específico.

⁵⁴³ Los Estados pueden obtener orientaciones en el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de los Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humanos (A/HRC/19/59/Add.5).

LISTA DE TABLAS

Tabla 1	Tratados Internacionales y otras fuentes.....	112
Tabla 2	Declaración de Ginebra.....	121
Tabla 3	Declaración de Ginebra.....	123
Tabla 4	Resumen histórico de la Declaración de los Derechos del Niño de 1959.....	129
Tabla 5	Comparativo del trabajo realizado por ECOSOC sobre los derechos de los niños y articulado de la Declaración universal.....	132
Tabla 6	Circunstancias y principios del memorando y resolución 309 C (IX) 1950.	137
Tabla 7	Circunstancias y principios de la Declaración de los Derechos del niño 1959.....	144
Tabla 8	Comparativo derechos del niño y derechos del hombre.	149
Tabla 9	Circunstancias y principios Declaración Universal de 1948.....	159
Tabla 10	Circunstancias y principios Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales de 1950.....	163
Tabla 11	Gratuidad, obligatoriedad y generalización de la Educación según edad y responsables directo de ella.	174
Tabla 12	Circunstancias y principios convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza 1960.....	185
Tabla 13	Circunstancias y principios de los pactos internacionales.	199
Tabla 14	Circunstancias y principios de la Resolución sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza del Parlamento Europeo 1984.....	200
Tabla 15	Circunstancias y principios de la Declaración y Convención Americana.	215
Tabla 16	Circunstancias y principios de la Convención de los Derechos del niño.....	235
Tabla 17	Circunstancias y principios de las conferencias de Teherán y Viena.	242
Tabla 18	Medidas de atención especial en Jomtien.	249
Tabla 19	Circunstancias y principios del Foro Mundial de Jomtien.....	252
Tabla 20	Circunstancias y principios del Foro Mundial de Dakar.....	257
Tabla 21	Circunstancias y principios del Foro Mundial de Compostela.	264
Tabla 22	Circunstancias y principios Observación No. 13.	300
Tabla 23	Circunstancias y principios del informe a Colombia sobre los Derechos del niño.....	309
Tabla 24	Planes de desarrollo en cascada	322
Tabla 25	Alcaldes de la ciudad de Bogotá 1991-2015. Nombre del plan de desarrollo y característica distintiva.....	369
Tabla 26	Caracterización del tipo de política, de la representación y/o coaliciones y aprendizaje político que proyecta cada política.....	387
Tabla 27	Plan de desarrollo 1991-1992.	388
Tabla 28	Plan de desarrollo 1993-1995	393
Tabla 29	Plan de desarrollo 1995- 1998	402
Tabla 30	Plan de desarrollo 2001- 2004	408
Tabla 31	Plan de desarrollo 1998-2001	419
Tabla 32	Plan de desarrollo 2004 - 2007	436
Tabla 33	Plan de desarrollo 2008- 2012	449
Tabla 34	Plan de desarrollo 2012 - 2015	460
Tabla 35	Implementación de políticas en Colombia 1991- 2015	492
Tabla 36	Indicadores matrícula años 1986 - 2004.	500

Tabla 37	Indicadores eficacia interna; años 2004 - 2008	500
Tabla 38	Evaluación políticas públicas - Bogotá: 1991 - 2015	518
Tabla 39	Evaluación política educativa. Colombia 1991	521
Tabla 40	Evaluación colegios concesionados.	525
Tabla 41	Cupos oficiales ofertados por tipo de colegio. Bogotá DC Período 2008-2012.	529
Tabla 42	De gratuidad y no gratuidad del derecho a la educación.	530
Tabla 43	Indicadores de matrículas 1986; 1998; 2000; 2003 y 2004	531
Tabla 44	Cuadro comparativo pruebas Saber 11.	535
Tabla 45	Eficiencia interna años 2004 - 2008 y 2011	536
Tabla 46	Evolución de matrícula oficial (gratuidad) y no oficial (no gratuidad).	537
Tabla 47	Cuadro de matrícula oficial a 2015.	538
Tabla 48	Cuadro de matrícula oficial en convenio a 2015.	538
Tabla 49	Tabla del juego político de más a menos.	540
Tabla 50	Proyección educación del Plan de desarrollo 2012-2015.	541
Tabla 51	Caracterización deserción colegios oficiales: Propuesta formativa.	545
Tabla 52	Caracterización deserción colegios oficiales: Formación en valores.	546
Tabla 53	Caracterización deserción colegios oficiales 2012 y 2013.	547

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Interrelación: tratados internacionales-derechos de los niños; políticas públicas - políticas de la educación.	45
Figura 2 Interrelación: tratados internacionales-derechos de los niños; políticas públicas- políticas de la educación y nueva era-nuevos enfoques	56
Figura 3 Interrelación: tratados internacionales- derechos de los niños; políticas públicas-políticas de la educación; nueva era-nuevos enfoques y planes de desarrollo.	64
Figura 4 Interrelación: tratados internacionales-derechos de los niños; políticas públicas, políticas de la educación; nueva era, nuevos enfoques y planes de desarrollo. Punto de partida para la hipótesis del trabajo.	75
Figura 5 Modelo - Advocacy Coalition	91
Figura 6 Metodologías mixtas	94
Figura 7 Cuadro coordenadas de derechos vertical y horizontal	323
Figura 8 Gráfico: Evaluación dimensional PEI colegios concesionados.	527

LISTA DE APÉNDICES

Apéndice 1. Sociedad de Naciones. Informe de la 5ª comisión a la 5ª. Asamblea (anexo 1), documento. a.107.1924.iv de 24 de septiembre 1924. Protection of children.	601
Apéndice 2. Naciones Unidas. Comisión derechos del hombre. Reunión 912 de 1r. De Octubre de 1959, doc. A/C.3/SR.912, pp.29-33. Proyecto de declaración de los Derechos del niño. Sexto párrafo.....	649
Apéndice 3. Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en el campo de la enseñanza. De 14 de diciembre de 1960	659
Apéndice 4. Comité de los Derechos del niño. Observación General N° 14 (2013). Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea la consideración primordial.....	669