

Una mirada del derecho fundamental a la educación desde la perspectiva del interés superior del menor y la multidimensionalidad de su garantía para los niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos en el municipio de Ibagué

Victoria Angélica Torres Buenaventura



Universidad Santo Tomás

Facultad de Derecho

**Maestría en Defensa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario
ante Organismos, Cortes y Tribunales Internacionales**

Bogotá D.C.

2021

Una mirada del derecho fundamental a la educación desde la perspectiva del interés superior del menor y la multidimensionalidad de su garantía para los niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos en el municipio de Ibagué

Victoria Angélica Torres Buenaventura

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de magíster en Defensa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario ante Organismos, Cortes y Tribunales Internacionales

**Directora
Ph. D. Elsa Bonilla Piratova**

Universidad Santo Tomás

Facultad de Derecho

Bogotá D.C.

2021

Nota de aceptación Directora

Ph. D. Elsa Bonilla Piratova

Grupo Evaluador:

Agradecimientos

La investigación en el área de las ciencias sociales siempre será un reto, más aun cuando se trata del análisis e intervención de realidades sociales tan complejas como el impacto de los flujos migratorios sobre los derechos fundamentales de los menores que hacen parte de este fenómeno; por haber guiado este ejercicio y por la permanente motivación para ahondar en el análisis de todas las dimensiones por medio de las cuales se materializa la problemática que dio génesis a este trabajo de investigación, mis más sinceros agradecimientos a mi directora de tesis, Doctora Elsa Bonilla Piratova, quien guió mis pasos para que este ejercicio tuviese un resultado exitoso.

Gracias totales.

Dedicatoria

La vida se trata sobre el viaje y no simplemente sobre el destino, recorrer todo el camino implica algunas veces empezar de nuevo y emprender nuevos retos, sin embargo, con la compañía adecuada cualquier sendero puede ser transitado disfrutando del recorrido, por esta razón y en este particular caso quiero dedicar este logro a dos de las personas más importantes en mi vida: a mi padre por inculcarme la importancia de la educación y del crecimiento personal que viene de la mano con la educación y a mi esposo que ha sido mi compañero, mi apoyo y mi más grande motivación en esta ardua tarea.

Tabla de contenido

Resumen	8
Abstract	9
Preámbulo	10
A propósito de un problema de investigación	28
Objetivos	36
General	36
Específicos	36
Justificación	37
Capítulo 1. Una mirada sobre los derechos humanos en el marco de las migraciones	47
Capítulo 2. referentes jurídicos del derecho fundamental a la educación en el marco de los movimientos migratorios	54
2.1 Análisis tradicional de los derechos humanos.....	57
2.2. El derecho fundamental a la educación	60
2.3. El fenómeno migratorio y el derecho fundamental a la educación	73
Capítulo 3. una apuesta para la comprensión del derecho fundamental a la educación de niños, niñas y adolescentes en el marco de los flujos migratorios venezolanos en Ibagué, departamento del Tolima.....	77
3.1. Permanencia en el territorio: Ibagué ciudad de tránsito para los migrantes venezolanos.....	83

3.2. Una explicación del derecho fundamental a la educación en el marco de los fenómenos migratorios: estudio de caso de menores migrantes venezolanos en el municipio de Ibagué (Tolima)	87
Conclusiones y Recomendaciones	110
Referencias	118

Resumen

El análisis tradicional de los derechos humanos se subsume en una serie de supuestos desde los cuales se asume que la garantía de tales derechos, se encuentra respaldada por los constructos que componen el ordenamiento jurídico de las naciones modernas, situación que desconoce la brecha existente entre las obligaciones que recaen sobre la administración pública (en materia de derechos humanos) y las posibilidades materiales del Estado para disponer de los recursos, instrumentos y procedimientos que se requieren para que en la realidad se materialicen las obligaciones sobre las que versa la garantía de derechos, tomando como variables de análisis la multidimensionalidad y simultaneidad que supone el ejercicio de la función pública en lo que respecta a derechos fundamentales, bajo la perspectiva del interés superior del menor en el análisis del derecho a la educación para los niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos en Colombia.

Palabras Clave: Derechos humanos, derechos fundamentales, multidimensionalidad, posibilidades materiales, políticas públicas, interés superior del menor, función pública, niños, niñas, adolescentes, migrantes, flujos migratorios.

Abstract

The traditional analysis of human rights is subsumed in a series of assumptions from which is assumed that the guarantee of this rights is supported by the constructs that make up the legal order of modern nations, a situation that ignores the existing gap between the obligations that fall on the public administration (in human rights issues) and the material possibilities of the State to have the resources, instruments and procedures that are required so that in reality the obligations on which the guarantee of rights refer to materialize, taking as analysis variables the multidimensionality and simultaneity that the exercise of the public function supposes with regard to fundamental rights, from the perspective of the best interests of the minor in the analysis of the right to education for Venezuelan migrant children and adolescents In Colombia.

Key Words: Human rights, fundamental rights, multidimensionality, material possibilities, public policies, best interests of the minor, public function, children, adolescents, migrants, migratory flows.

Preámbulo

El proceso de construcción y consolidación de la noción actual de sociedad se encuentra estrechamente ligado a la evolución del concepto de *ciudad* y *ciudadanía*, máxime cuando se toma en consideración que la evolución del mundo durante las últimas décadas se ha dado en un contexto de globalización, que propende por desdibujar paulatinamente los límites y las fronteras en aras de lograr la libre movilidad en el planeta como premisa básica de una “ciudadanía global”. Ahora bien, la noción misma de ciudadanía es un elemento complejo de contextualizar, dada la multidimensionalidad del término, por ejemplo, Alvarado y Carreño (2007) la definen como:

[...] un estatus, es decir, un reconocimiento social y jurídico por el cual una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, en general, de base territorial y cultural. Los “ciudadanos” son iguales entre ellos, en la teoría no se puede distinguir entre ciudadanos de primera, de segunda, etc. En el mismo territorio, sometidos a las mismas leyes, todos deben de ser iguales. La ciudadanía acepta la diferencia, no la desigualdad.

La ciudadanía se origina en las ciudades, caracterizadas por la densidad, la diversidad, el autogobierno, las normas no formales de convivencia, la obertura al exterior, [...]. Es decir, la ciudad es intercambio, comercio y cultura. No es solamente “urbs”, es decir, concentración física de personas y edificios. Es “civitas”, lugar del civismo, o participación en los quehaceres públicos. Es “polis”, lugar de política, de ejercicio de poder.

Sin instituciones fuertes y representativas no hay ciudadanía. El estatus, los derechos y deberes reclaman instituciones públicas para garantizar el ejercicio o el cumplimiento de los mismos. La igualdad requiere acción pública permanente, las libertades urbanas soportan mal las exclusiones que generan las desigualdades económicas, sociales o culturales. La ciudadanía va estrechamente vinculada a la democracia representativa para poder realizar sus promesas. (p. 07).

En este sentido, se encuentran situaciones antagónicas entre sí, además de opuestas al principio de ciudadanía global. Se basan, por una parte, en la insuficiencia de las medidas estatales para garantizar derechos fundamentales de algunos grupos poblacionales y, de otra, en la resistencia de las comunidades para asimilar que esos mismos derechos son un imperativo social fundamental para cerrar las brechas socioeconómicas y culturales que se han ido abriendo y que cada día se amplían más y más, en detrimento de los principios básicos que se subsumen en el concepto mismo de ciudadanía.

Las migraciones son procesos asociados al desarrollo mismo de la humanidad. Se motivan en factores de diversa índole, los cuales determinan la magnitud y contexto de dichas movilizaciones, así como sus implicaciones colaterales. Por ejemplo, el siglo XX estuvo marcado por migraciones ocasionadas por determinantes políticos, conflictos armados y precariedad de las condiciones de vida en los lugares de origen, que generan presiones para buscar nuevas oportunidades en otros territorios. Ahora bien, desde la teoría, este tipo de movilizaciones parecen absolutamente concordantes con un contexto globalizado, como en el que se supone que se desarrolla la actualidad del mundo. Sin embargo, como en todos los fenómenos que se asocian a conductas humanas, existen múltiples dimensiones de manifestación de las implicaciones y problemáticas que surgen a raíz del fenómeno, de tal forma que la migración no solo supone el abandono de un territorio, sino que, obligatoriamente, requiere la absorción de esa población en otro territorio, incluyendo la dotación mínima de recursos por parte del Estado, cualquiera que fuera este Estado, pues se parte de la premisa de la universalidad de los derechos fundamentales, lo cual, a su vez, requiere de una infraestructura que permita el cumplimiento de dicho supuesto.

La historia reciente de la humanidad se ha desarrollado en una muy amplia gama de sucesos y fenómenos, no obstante, en todos estos acontecimientos, o por lo menos en la gran mayoría de ellos, existe un elemento en común que les caracteriza, la disparidad, la existencia de brechas que

separan y segmentan la población, brechas de toda naturaleza: económicas, sociales, culturales, políticas, regionales, ideológicas, religiosas, etc. No ha sido posible reducir ni cerrar tales brechas, debido a las falencias o debilidad de las estructuras estatales y la ausencia de una regulación universal que concuerde con el proyecto de globalización, que parece no llegar a feliz término.

Dentro de las innumerables aristas de la desigualdad, los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes se convierten en un enorme reto desde lo público. Se espera que prevalezca el interés superior del niño, sin que su proveniencia o estatus legal sea motivo para inobservar la importancia y urgencia de atender sus necesidades y garantizar todos los servicios que, se supone, el Estado debe proveer.

El análisis de los derechos para la población migrante, más allá de ser un tema de interés para la academia, se convierte en una preocupación y un asunto de política pública para los Estados, particularmente desde la perspectiva de la promoción y defensa de los derechos humanos. Se hace necesario, entonces, un especial énfasis en los derechos de NNA, en el marco de la universalidad que los mismos suponen desde la perspectiva del interés superior del niño como principio de los diferentes instrumentos de derecho internacional, tal como se encuentra dispuesto en artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño, sin que se haga distinción alguna en el estatus migratorio de los menores, para proceder a la garantía de sus derechos en las condiciones que se requieren en cada coyuntura, reconociendo que bajo un ejercicio de ponderación, siempre la decisión deberá favorecer a niños, niñas y adolescentes.

El abordaje teórico sobre la garantía de derechos para la población migrante es un tema que ha cobrado importancia tanto desde la academia como desde lo público, por cuanto las dinámicas de migración alrededor del mundo se han visto aceleradas por motivos, en su mayoría, políticos. El fenómeno deriva en la alteración del escenario social en los territorios receptores, cuyos Gobiernos deben absorber las problemáticas y necesidades de los nuevos pobladores, propendiendo por

salvaguardar los derechos fundamentales de los mismos. Esta situación genera enormes dificultades dados los limitantes infraestructurales y presupuestales que enmarcan el quehacer de lo público en los países latinoamericanos, por lo que se hace imperativo el rediseño de las políticas públicas encaminadas a la atención integral de la población migrante en territorio nacional.

Se tiene claridad suficiente sobre la relativa homogeneidad de las crisis migratorias que se han manifestado en las últimas décadas, así como de las problemáticas sociopolíticas que se encuentran asociadas a estas situaciones, de tal forma que pueden identificarse aspectos comunes del fenómeno, sin importar su ubicación geográfica. Por tal motivo, se considera pertinente la revisión de los antecedentes analíticos y teóricos que se han desarrollado en el marco del fenómeno de migración venezolano hacia Colombia, así como algunos referentes sobre la atención a la población migrante en territorio europeo.

Al respecto del análisis de la situación de la población migrante venezolana en Colombia, se encuentran un amplio número de investigaciones que versan sobre las condiciones en las que se desarrolla el proceso migratorio. Son de particular interés aquellas que profundizan en el derecho a la educación para los NNA que hacen parte de este fenómeno, entre las que se encuentra “Experiencias de niños y niñas migrantes de Venezuela en las aulas de primera infancia en Bogotá”, investigación que aborda la migración venezolana hacia Colombia y las esferas en las que materializa esta problemática en suelo nacional. Una de estas esferas tiene que ver con el ámbito educativo y el desarrollo de la primera infancia que se da en el contexto de migración actual, el cual supone una transformación a nivel familiar, social y cultural para los niños y niñas migrantes en Colombia.

En primer lugar, el estudio señala la importancia y la necesidad de vincular a la comunidad educativa en el conocimiento y atención requerida en el proceso de adaptación social y cultural por el que atraviesan los niños y niñas migrantes de Venezuela en Colombia. Parte de un supuesto que

se basa en el cambio paradigmático que, en el ámbito educativo, deben asumir los NNA migrantes en Colombia para adaptarse a un sistema educativo, el cual, si bien es similar en estructura al de su país, contiene aspectos, variables, temas y metodologías que difieren de los procesos educativos que venían adelantando en las instituciones educativas venezolanas. En estos casos, los estudiantes migrantes pueden presentar dificultades para insertarse exitosamente en el sistema educativo colombiano.

Con los hallazgos de la investigación, se pretende que, en el futuro, las experiencias de los niños y niñas migrantes sirvan para llamar la atención sobre la relevancia de que la institución educativa también otorgue herramientas a la planta docente, personal administrativo, padres de familia y demás personas que hacen parte de la comunidad educativa, para que sean parte activa del proceso de inclusión descrito con anterioridad. Se busca de esta manera garantizar efectivamente la incorporación de la población migrante en edad escolar a las dinámicas educativas en Colombia, bajo unas condiciones básicas de adaptabilidad.

El grupo de niños migrantes de Venezuela que estudian en los grados de preescolar corresponde a tres niñas y dos niños en el grado jardín, y a tres niñas y dos niños del grado transición. La caracterización sociodemográfica elaborada por el colegio permite afirmar que estos estudiantes habitan en los barrios El Lujan, El Real, Boyacá, Modelia, Estrada, Engativá y Álamos, y que pertenecen a familias que vinieron a Bogotá procedentes de otras regiones en busca de oportunidades laborales u otras.

En el Colegio Robert Francis Kennedy están vinculadas 17 familias provenientes de Venezuela, entre estas encontramos 7 estudiantes migrantes de Venezuela que se encuentran en las aulas de primera infancia. La mayoría de los niños y niñas vive con sus padres en casas de familia, pero algunos de ellos viven en familias monoparentales en cabeza de hombres o mujeres, o familias

recompuestas con hijos de cada miembro de la pareja. También se ha detectado que varios niños y niñas viven con abuelos y tíos debido a la ausencia de los progenitores.

Los participantes de la investigación conforman un grupo de 7 niños y niñas (4 niñas y 3 niños) migrantes de Venezuela; 3 de ellos tienen a sus padres en su país natal y los padres de los niños restantes viven actualmente en Colombia.

Tabla 1

Metodología para la caracterización de los flujos migrantes venezolanos

Preguntas/objetivos de investigación	Técnicas	Instrumentos
¿Cuáles son las experiencias de estudiantes migrantes en las aulas de educación inicial en un colegio distrital de Bogotá?	Entrevista semiestructurada	Guía de entrevista basada principalmente en aspectos vivenciales de su entorno
¿Cuáles son las experiencias migratorias de los niños y niñas venezolanos en la localidad de Engativá (Bogotá)?	Observación participante	Talleres
¿Cuáles son las perspectivas y experiencias de los niños y niñas frente a su proceso de vinculación y adaptación en las aulas de primera infancia?	Observación participante	Diario de campo caracterizado por la descripción cualitativa frente a los relatos y actitudes de la muestra de investigación

Durante la investigación se analizan las experiencias de migración y el proceso de vinculación y adaptación en las aulas de primera infancia de los niños y niñas migrantes de Venezuela. El estudio confirma que ante los ojos de los niños y niñas los cambios debidos a la migración son, en su mayoría, positivos, y comprueba que los niños son moldeables a los cambios tanto culturales como sociales.

Escuchar la percepción de los estudiantes migrantes ayuda a comprender el proceso que están viviendo los niños y niñas en la transición migratoria y cambio cultural. Aunque existen pocos estudios referentes a las experiencias de migración infantil, se ha comprobado que estas siguen siendo poco escuchadas e invisibilizadas por las decisiones y acciones de los adultos. Otro de los

limitantes observados es, pues, la influencia que ejercen los adultos sobre los niños la cual les impide expresarse con libertad.

Las entrevistas realizadas a los niños y niñas migrantes de Venezuela mostraron la comprensión que ellos tienen sobre las causas de la migración; el nuevo contexto en el que viven, diferente al habitual, y las nuevas experiencias que adquieren, así como las que dejan atrás. Se evidenció, a través de la observación, entrevistas y talleres, que los niños y niñas migrantes se muestran tímidos y, en otros casos, ansiosos ante la perspectiva de conocer las dinámicas que se desarrollan en su entorno actual, transición notoria principalmente en el comportamiento que asumen dentro del aula escolar, los cambios en el lenguaje, los cambios alimenticios, la forma de vestir y los diferentes factores climatológicos. Dado que la migración es impuesta, los niños y niñas se ven abocados a una lucha de culturas muy visible. Estos resultados muestran los interrogantes de los niños y niñas frente al sentido que atribuyen a sus experiencias migratorias.

Una vez identificados los elementos de ponderación sobre las necesidades y situaciones acaecidas en torno a la población migrante, es necesario abordar la perspectiva teórico-jurídica de los organismos, tratados y convenios internacionales y las altas cortes encargadas de interpretar la normatividad nacional e internacional, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Constitucional. Adicionalmente, se requiere abordar una perspectiva de los procesos políticos análogos para evidenciar las medidas de impacto y reacción frente a las crisis humanitarias migratorias.

Con base en los insumos que se expusieron en el marco teórico actual, se procederá a realizar la planificación y la formulación de una política pública que aporte elementos y recomendaciones para generar una efectiva solución a la problemática migratoria actual en materia de derechos humanos.

Para lograr la formulación de esta política pública, deberá acudirse a los presupuestos tenidos en cuenta por la *Guía metodológica para la formulación de políticas públicas* (División de Políticas y Estudio, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009), el enfoque que le otorga Sánchez Mojica (2015) a la política pública con énfasis en la protección de derechos humanos y, adicionalmente, tomar como punto de comparación las políticas públicas actuales con el ánimo de promoverlas y generarles un valor público efectivo para producir un impacto eficaz en el orden nacional e internacional.

Las perspectivas desde las que se posibilita el abordaje de la problemática migratoria venezolana en Colombia trascienden el marco de los derechos humanos y se extienden a otras esferas de la vida en sociedad, pues no solo se trata de las falencias estatales, sino de otras trabas que se presentan al desarrollo de la nueva vida que supone la migración. Con apego a lo anterior, la investigación “Interacciones entre la dimensión poblacional con las otras dimensiones del desarrollo, en la zona fronteriza de Cúcuta (Colombia)-Bolívar-San Cristóbal (Venezuela)” (Marín, 2017) busca comprender los efectos de las interacciones de la dimensión poblacional con las otras dimensiones del desarrollo en la zona de frontera de Cúcuta, Bolívar y San Cristóbal, en los contextos nacionales de los dos países que están determinando situaciones de fragmentación antagónicas a la realidad fronteriza.

La zona de frontera de Cúcuta-Bolívar-San Cristóbal es un espacio profundamente dinámico en el cual se articulan relaciones poblacionales, sociales, económicas y ambientales, construidas y sustentadas por las comunidades asentadas en este territorio y que a su vez transforman el colectivo poblacional y su dinámica demográfica. No obstante, se presenta en primer lugar un desconocimiento de cómo esta dinámica demográfica se encuentra influenciada por los cambios de las otras dimensiones del desarrollo, tanto del propio país como del país vecino, cambios condicionados por los flujos poblacionales sociales y económicos. En segundo lugar, se evidencia

una ausencia de un enfoque holístico e integral en los estudios de la zona fronteriza de Cúcuta, Bolívar y San Cristóbal, la cual se ha desconocido como unidad integral en todas las dimensiones del desarrollo, y, finalmente, en tercer lugar, se desconoce hasta dónde dichas dinámicas están influenciadas por los contextos nacionales, de tensiones de diferente índole, y cuya no resolución lleva a situaciones críticas que afectan negativamente la población de ambos territorios y sus posibilidades de desarrollo.

La investigación confirmó el grado e intensidad de los vínculos establecidos en estas unidades territoriales. Vínculos que configuran esta zona fronteriza como un espacio geográfico singular en el cual convergen las realidades de estas tres poblaciones. La construcción histórica de estos territorios ha determinado una geografía funcionalmente diversa, pero al mismo tiempo integrada, en donde la población tiene una participación como eje central de las articulaciones. Es importante entender que la frontera es una construcción social, que, si bien se debe a la existencia de un límite político administrativo, las interacciones de los habitantes de lado y lado claramente superan estas figuras. Una de las formas de evidenciar estas expresiones son las dinámicas poblacionales, no solamente entendidas en términos numéricos y cuantitativos, sino también cualitativos y simbólicos, tal como los ámbitos socioculturales, históricos, geopolíticos y multiescalares.

En medio de las presiones identificadas en el marco coyuntural definido para la investigación, este trabajo visibilizó la configuración de otra unidad micro, constituida entre el municipio de Bolívar en Venezuela y Cúcuta en Colombia, cuya dinámica demográfica en términos de natalidad y mortalidad presenta tendencias similares posiblemente debido a la mayor cercanía geográfica y la influencia que ejerce funcionalmente Cúcuta sobre su entorno. En síntesis, las implicaciones de

los flujos migratorios analizadas en la correlación de las variables TBN¹ y TBM² reflejaron para los dos polos (Cúcuta y San Cristóbal) que en la misma proporción en que disminuyen o aumentan estas tasas en una de las unidades territoriales, se produce el efecto contrario en la otra.

Paradójicamente, por condiciones políticas de los Estados, al inicio de la investigación de Marín Salazar (2017) se esperaba encontrar una mayor similitud entre los territorios venezolanos, pero se demostró que en los espacios de frontera se construyen vínculos que se explican más desde las esferas culturas y sociales. En suma, la gran unidad de análisis debe ser vista y entendida con un enfoque multiescalar tanto en lo geográfico espacial como en lo político y económico, así como en lo histórico y cultural.

Como parte de los resultados y hallazgos de la investigación desarrollada, se derivaron dos tipos de recomendaciones: las primeras, a nivel de política pública aplicables en este territorio fronterizo y las segundas en torno a los avances académicos que se pueden obtener de este tipo de investigaciones.

En el primer aspecto, es imperativo que los Gobiernos locales y nacionales consideren estas zonas fronterizas en una configuración integral de sus dimensiones. Así pues, la necesidad de atención a temas comunes, en especial el tratamiento conjunto e integral de la cuenca binacional del Río Táchira y la atención a los sistemas naturales de la región, la generación de una dinámica de niveles de precios más provechosos que lograría mayores flujos comerciales desde otras regiones, y la intervención unificada en todo el territorio en programas de salud, educación, recreación y vivienda binacional, permitiría la eficiencia en la distribución de recursos y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

¹ La tasa bruta de natalidad (TBN) se refiere al número de nacimientos que se producen en un año en un determinado territorio por cada 1000 habitantes.

² La tasa bruta de mortalidad (TBM) refleja el número de defunciones ocurridas en un año por cada 1000 habitantes.

En el segundo lugar, se recomienda continuar con las investigaciones académicas en la línea de trabajo de fronteras, con las cuales es posible ir develando las realidades profundas que comúnmente son soslayadas en estos territorios. El enfoque poblacional para este abordaje es fundamental, pues considera la complejidad de los movimientos y relaciones de las ciudades binarias fronterizas.

Dado lo anterior, es imprescindible que las instituciones estadísticas establezcan registros, suficientes, rigurosos y homologables, entre los dos países, que permitan obtener resultados más detallados y actualizados de los comportamientos demográficos, sociales, económicos y cambios en el contexto ambiental que, como se ha venido señalando, son la base para el análisis de estos territorios.

Ahora bien, profundizando en lo que refiere a sujetos cuyos derechos presentan un interés superior, tal como los NNA migrantes, se ha procurado desde la academia el análisis de la incidencia del fenómeno migratorio sobre este grupo poblacional en particular. La Facultad de Derecho de la Universidad de la Costa publicó el trabajo de investigación “Vulneración de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes venezolanos en el proceso migratorio acentuado en la ciudad de Barranquilla” (Osorio, 2019), en el que se desarrolla un enfoque de derechos que versa sobre la vulneración de la que son víctimas los niños, niñas y adolescentes migrantes en la ciudad de Barranquilla, comprendiendo que la fenomenología social que se subsume en la crisis migratoria tiene manifestaciones y determinantes distintos en cada uno de los territorios que tiene como escenario.

Según las cifras entregadas en el informe realizado por Migración Colombia (2018), en el mes de noviembre del 2018 se logró constatar que en Colombia se encontraban 1.032.016 familias venezolanas radicadas, que incluían 156.575 entre niños, niñas y adolescentes. Por razones de salud, educación y empleo, estas familias decidieron venir al país con el fin de buscar un mejor

futuro, sobre todo para sus hijos, quienes se ven afectados especialmente por el tema de salud y educación, puesto que, según cifras en materia de educación, de los 48.164 solo 13.549 están adscritos a algún plantel educativo y, en cuanto al sistema de salud, solo 825 niños se encuentran afiliados (Migración Colombia, 2018).

Incumplir con los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes constituye una violación a la protección de los derechos humanos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Código de Infancia y Adolescencia colombiano, que también defiende los derechos de los niños, niñas y adolescentes extranjeros, con ello, queda en total descubierto el vacío existente en los planes de acción del Estado colombiano en los casos de aumento migratorio. Dichos planes de acción son necesarios e indispensables para atender las necesidades y falta de garantías de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes venezolanos.

Ejemplo de esto es la situación que se vive en algunos colegios de la ciudad de Barranquilla, como no cuentan con los docentes y la infraestructura necesaria para recibir las cantidades de estudiantes que genera un caso de gran impacto social como el de Venezuela, se les dificulta ingresar a los niños, niñas y adolescentes que necesitan continuar con sus estudios, por lo que quedan algunos sin poder ejercer su derecho a la educación.

La presencia de población migrante en las aulas habitualmente plantea desafíos al sistema educacional en todos sus niveles, lo que abre un debate que implica posiciones político-pedagógicas, expectativas educativas y también sociales. Muchas de las discusiones que se generan en ese marco remiten a la posibilidad de alcanzar una cultura inclusiva en las escuelas, casi como un mandato propio de las sociedades actuales que ubican el respeto de la diversidad en el sistema educativo como un derecho de las personas. En tal sentido, la inclusión se sostiene en una perspectiva basada en los derechos humanos, en la cual todos y todas acceden a la educación al

margen de cualquier consideración relacionada con la etnia, género, estilos de aprendizaje o necesidades educativas especiales.

Finalmente, la investigación “Obligaciones del Estado respecto a la educación de los niños y niñas migrantes irregulares en el territorio nacional” (Durán y Parada, 2018) es una reflexión sobre el fenómeno migratorio, los derechos humanos y el derecho humano a la educación. Ante la imposibilidad de frenar la movilidad transfronteriza de las personas de Venezuela, resultan necesario mayores controles por parte de los Estados receptores, no en función de incrementar la crisis humanitaria, sino de contar con mejores datos estadísticos e información que permita hacer frente al fenómeno desde la esfera de las políticas públicas. Asimismo, resulta fundamental que en la zona de frontera colombo-venezolana (Ureña, San Antonio, Cúcuta, Villa del Rosario) se sensibilice a la población migrante irregular sobre la importancia de acogerse a los métodos y reglas establecidas en la ley colombiana para asegurar su permanencia y, por tanto, el disfrute de los derechos fundamentales.

Ahora bien, haciendo énfasis en el servicio educativo, las condiciones parecen ser más alentadoras. La comunidad directiva de las instituciones educativas del país fue capacitada para atender a la población infantil inmigrante de manera parcialmente homogénea a la población nacional. En el caso particular de los niños y jóvenes que logran tener su documento de identificación y el PEP correspondiente, ellos pueden ser partícipes de gozar de los beneficios que el sistema de educativo tiene para la comunidad infantil nacional. Sus derechos van de la mano con la estabilidad que su núcleo familiar pueda ofrecerles, debido a que en la medida en que sus padres participen de actividades que no atenten contra la seguridad del contexto serán protegidos y amparados por el Estado receptor.

El reto que se debe asumir urgentemente corresponde, de acuerdo con Durán y Parada, al sector de la educación, aprovechar la situación para formar en los niños y jóvenes una personalidad basada

en la práctica de valores con sentido social y humanitario. No dar cabida a la discriminación o la subvaloración del ser. Por el contrario, otorgar las bases para un futuro ejercicio ciudadano basado en la inclusión, la tolerancia y el progreso. Una educación que forme para el futuro, que reconozca las fronteras simplemente como un concepto de reordenamiento político que no debe limitar la construcción social de regiones hermanas que pueden garantizar la solidaridad para un mayor bienestar.

Pareciese obvia la preponderancia de las problemáticas asociadas a los menores y la universalidad que suponen los derechos atribuibles a esta población. Cualquier abordaje teórico sobre niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho subsume el principio fundamental de su interés superior, sin embargo, se hace en extremo complejo definir en concreto la forma en la que debe darse aplicación a dicha premisa y los mecanismos que han de implementarse o diseñarse para garantizar su cumplimiento. Resulta evidente que esta situación representa un nicho de investigación tanto para las ciencias sociales como para el análisis teórico de las leyes a nivel mundial, e igualmente se manifiesta la imposibilidad de lograr una conclusión unificada acerca del abordaje y materialización de este concepto.

Un primer acercamiento al tema del interés superior del menor conlleva inevitablemente a la observación del ordenamiento jurídico británico, donde se aprecia un interesante ejercicio para concretar la noción enmarcada en el principio como un elemento de derecho. Este resultado deriva en un intento por incluir en las normas nacionales un listado abierto de situaciones que quedarían integradas dentro del concepto general del interés del niño, como se ve plasmado en la legislación británica (United Kingdom, 1989). En esta ley se establece que los tribunales están obligados a considerar el bienestar de las personas menores de edad “as the paramount consideration”, y, acto seguido, identifican este bienestar a través de una *check list* que incluye, entre otras, referencias relativas a la edad y la capacidad de raciocinio; las necesidades físicas, emocionales y educativas;

los posibles efectos de un cambio de circunstancias, y el entorno del individuo (Ravetllat Ballesté, 2012, p. 89).

No existe unidad de criterio respecto al principio del interés superior del menor, por el contrario, algunos autores se plantean la inoperancia de la noción y la subsumen en el reconocimiento de los derechos de los NNA, situación que plantea más dudas que respuestas ante la importancia o no de abordar los derechos humanos desde esta perspectiva. Sin embargo, y con la intención de poder plantear respuestas tentativas a estos interrogantes, así como a los demás que surgiesen durante el proceso de profundización y análisis del problema de investigación, es fundamental proceder a una reconstrucción ideológica del principio del interés superior del niño partiendo del menor como persona, como sujeto de derechos, como la mayor riqueza de nuestra sociedad; no únicamente como un diamante en bruto que en un futuro será pulido y tendrá una increíble cotización, sino como un valor de presente, como una realidad a tener en cuenta aquí y ahora, sin olvidar, en ningún momento, la dignidad de cada persona por el simple hecho de serlo.

El concepto del interés superior de los menores no representa novedad alguna en el ámbito de los derechos humanos ni de las leyes, por el contrario, se trata de una noción ampliamente aceptada e incorporada al ordenamiento jurídico a nivel mundial como premisa rectora en la administración de justicia, resaltando la importancia superlativa que representa esta capa poblacional. Por ejemplo, el ordenamiento jurídico colombiano contempla este principio conceptual y literalmente, el artículo 44 de la Constitución política concluye: “Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”, prevalencia que supone y subsume el interés preponderante de los menores como eje principal de las decisiones judiciales que involucren algún menor. En el mismo sentido, la Ley 1098 de 2006, en el artículo 8, define el interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes, en los siguientes términos: “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”.

La noción del interés superior del niño implica la prevalencia y universalidad de sus derechos, axioma que propone un panorama mucho más amplio y complejo de abordar desde los supuestos que implican el cumplimiento de estas disposiciones, básicamente porque a diferencia de los avances que en esta materia ha propuesto el derecho británico, el ordenamiento jurídico colombiano adolece de un marco específico de acciones para cada situación que pueda involucrar y comprometer los derechos de los menores —listado tal que se manifiesta como extenso y determinado por la incertidumbre—, de manera que se sometan todas estas decisiones a la discrecionalidad y subjetividad del adulto encargado de tomar la decisión sobre el menor, tal como es planteado por Ravetllat Ballesté (2012):

Las personas que abordan y deciden esa cuestión, por regla general representantes legales y jueces, no operan de manera aséptica y neutral, sino que, por el contrario, en la mayoría de las ocasiones, aún actuando con la mejor intención, no logran sustraerse a sus propias convicciones y prejuicios y, consciente o inconscientemente, encaran la cuestión y valoran ese interés desde su propia óptica vital e ideología, en lugar de hacerlo pensando única y exclusivamente en el niño, con sus necesidades, sentimientos y escala de valores distintos de los que presentan los adultos. (p. 91).

En adición a los constructos teóricos desarrollados alrededor del fenómeno migratorio, y de manera más específica a la crisis que se vive en territorio nacional proveniente de Venezuela, se encuentra que el ordenamiento jurídico colombiano manifiesta dar cobertura a la problemática que se relaciona con el acceso a la educación, garantizando aparentemente el derecho al sistema educativo nacional para los NNA migrantes. No obstante, las altas cortes inobservan la realidad de del Estado, particularmente en lo que se refiere a la capacidad infraestructural del sistema, por cuanto no ha sido posible permitir una cobertura total de los NNA nacionales; es apenas lógico

pensar que el acceso de la niñez migrante presenta trabas iguales o de mayor magnitud en cuanto a la posibilidad efectiva de vincularse a las dinámicas inherentes al sistema educativo.

Una perspectiva sobre el derecho a la educación de la población migrante en Colombia aparentemente manifiesta tener cubierta la garantía en cuanto al acceso a la educación de los NNA migrantes al sistema educativo colombiano. Sin embargo, la realidad muestra un escenario diametralmente opuesto al del ordenamiento jurídico, por cuanto no puede contemplarse el acceso a la educación con la garantía de un cupo en una institución educativa, toda vez que la educación no se reduce a la matrícula del estudiante, sino a la inserción exitosa del menor en toda la experiencia que implica cada grado de escolaridad. En este sentido, el Estado no ha sido capaz aún de garantizar este derecho integralmente para los NNA colombianos, por cuanto dista de una aseveración objetiva hablar de acceso efectivo a la educación para la población migrante.

Como en la mayoría de los aspectos regulatorios, y particularmente en lo que se relaciona con derechos humanos, el deber ser de las cosas se aleja de las medidas legales y de política pública que son diseñadas para tales efectos, es decir, pueden existir objetivos y metas concordantes con la esencia del derecho que se busca proteger, sin embargo —en la totalidad de los casos analizados— estas medidas resultan reduccionistas y buscan abstraer el derecho objeto de protección y generar un marco estructural y normativo para su defensa y garantía, lo que manifiesta una falla procedimental de la que se deriva su ineficacia práctica. El vacío metodológico al que se hace alusión es la perspectiva individual con la que se aborda la protección de derechos, es decir, se pretende garantizar el derecho a la educación a partir de las herramientas e infraestructura del sistema educativo, por cuanto se obvian situaciones asociadas a la cotidianidad de los estudiantes que afectan e impiden, en algunos casos, la conclusión efectiva de los ciclos académicos. Por tanto, no existe garantía real si no puede asegurarse la permanencia de los estudiantes en las aulas, pues,

como bien se afirmó previamente, resulta errado e irresponsable pretender equiparar acceso y matrícula.

Se pone en evidencia la insuficiencia de las medidas e instancias que propenden por la garantía de los derechos humanos, particularmente del derecho a la educación, y empieza a vislumbrarse una aparente ausencia de medios materiales efectivos que permitan el acceso cabal a los derechos que se suponen cumplidos, como parte de las obligaciones estatales con la población. En este sentido, toman relevancia las posiciones teóricas que al respecto se han puesto de manifiesto, tal como lo considera Bonilla (2020), respecto al papel del Estado frente a los derechos humanos:

En términos generales estos derechos requieren primordialmente que el Estado no se conforme con crear un marco jurídico, sino que sea capaz de construir un contexto social, político, económico y cultural para que sus ciudadanos gocen plenamente del beneficio que ellos otorgan. Para que esto se pueda generar, es necesario que el Estado concentre y amplíe su núcleo de poder en las instituciones económicas, políticas, sociales y culturales para concederle así, la capacidad suficiente para aunar los esfuerzos y coordinar las acciones sociales dentro de un plan integrador, de tal manera que el Estado siga siendo el principal gestor del conjunto de la sociedad. (p. 116).

Surge en el sentido de los postulados citados un interrogante estructural sobre las posibilidades materiales con las que cuentan los ordenamientos jurídicos actuales como medios para la garantía efectiva de los derechos humanos, particularmente de la educación. Considerando las coyunturas y presiones que tienen los sujetos de derecho en la realidad para poder acceder efectivamente al sistema educativo local y, además, las variables generales que determinan las problemáticas de niños, niñas y adolescentes respecto a su educación, surgen situaciones excepcionales, no contempladas en la normatividad y frente a lo cual se genera una ampliación de la brecha entre demanda y oferta educativa en niveles de preescolar, básica y media.

Adicionalmente, se tiene que el análisis de la fenomenología asociada a los procesos de migración tiene manifestaciones diversas en cada territorio, por cuanto la problemática de la población migrante se transforma de la mano con los desplazamientos geográficos de estos. No es posible, entonces, analizar la migración en territorios fronterizos y pretender extrapolar las conclusiones para otras ciudades y regiones, puesto que la coyuntura es absolutamente distinta en lo que respecta a la economía, el empleo, la cultura y las oportunidades a las que tienen acceso los migrantes. Por esta razón, se hace imperativo ahondar en el estudio del fenómeno en ciudades y regiones intermedias, desde una perspectiva de territorios de asentamiento y de transición, para lograr esclarecer cuáles son las condiciones de la población migrante en territorios que no representan su última alternativa para establecerse y los efectos que esta decisión tiene sobre los procesos educativos de los NNA que hacen parte del fenómeno migratorio.

A propósito de un problema de investigación

En consonancia con lo anteriormente expuesto, la libre movilidad de factores y el paulatino “desmonte” de las fronteras a nivel mundial caracterizaron la última década del siglo XX y lo corrido del presente siglo. Los procesos migratorios a lo largo y ancho del globo se han incrementado, no obstante, muchas de las dinámicas migratorias más representativas de los últimos años no han tenido su génesis en los determinantes de la globalización, sino en presiones territoriales en los países de origen. Oleadas de desplazamientos enmarcados en crisis e inestabilidad económica, política y social dibujan un panorama en extremo complejo para los Gobiernos actuales, puesto que surge la necesidad de ampliar la cobertura estatal en aras de garantizar los derechos fundamentales de poblaciones migrantes en alto estado de vulnerabilidad.

La crisis en Venezuela ha tenido una repercusión enorme en los fenómenos migratorios acaecidos en el continente. Colombia ha sido el país receptor de la mayor parte del éxodo

venezolano, razón por la cual se han agudizado muchas de las problemáticas persistentes del país. Asimismo, han surgido necesidades nuevas en cuanto a los recursos, estructura y metodología de la atención estatal, y en lo referente a la protección, promoción y garantía de derechos en territorio nacional.

La magnitud de la compleja situación venezolana se ve reflejada en una contracción del crecimiento económico de cerca de 35 % en los últimos 4 años, impulsada en gran parte por una fuerte caída en la producción de petróleo, que, para el último trimestre del 2018, se encontraba en niveles cercanos a los observados en la década de los 40. La contracción del aparato productivo y la fuga de capitales ha generado un aumento importante en la tasa de desempleo, que pasó de 7,4 % en el 2015 a 27,1 % en el 2017. Debido a esto, entre el 2014 y el 2017, se presentó un incremento de alrededor de 39 puntos porcentuales (pp) sobre el total de la población en situación de pobreza. Adicionalmente, en materia inflacionaria, se ha producido un deterioro de tal magnitud que el Fondo Monetario Internacional estima que la inflación de Venezuela a finales del 2018 podría ubicarse en niveles cercanos a 2.500.000 %, con un ascenso continuo hasta llegar a 10.000.000 % en el 2019 (Fedesarrollo, 2018).

El desempleo, la pobreza, las condiciones precarias de salud y el bajo poder adquisitivo desencadenaron una crisis económica, social y humanitaria sin precedentes que ha obligado a los venezolanos a salir de su país en busca de oportunidades. Colombia, por ser un país vecino, desempeña un rol importante de refugio o tránsito para aquellos migrantes.

Este puede considerarse un breve resumen de la coyuntura venezolana en torno a la crisis migratoria en el periodo 2014-2018, época para la cual se presentaron enormes incrementos en el flujo de migrantes desde Venezuela hacia Colombia. De acuerdo con la información levantada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), durante el primer semestre del

2018, el número de migrantes venezolanos en el país ascendía a 865.005 entre regulares e irregulares, lo que representa un aumento de 108 % con respecto al total registrado para el 2017.

La esencia del fenómeno migratorio implica la movilización del sujeto y de los bienes y servicios que conforman su entorno, lo que hace necesario extrapolar una amplia red de estructuras (identificación, educación, salud, vivienda, servicios públicos, etc.). Desde la teoría, estas se presumen como derechos fundamentales, los cuales deberían ser garantizados en cualquier situación o territorio, bajo el supuesto de su universalidad. Sin embargo, las posibilidades reales de los aparatos estatales modernos ya son limitadas y, en algunos casos, insuficientes para cubrir a cabalidad las necesidades domésticas, por lo que resulta poco ortodoxo —desde una perspectiva pragmática de la Administración Pública— anteponer los intereses y necesidades foráneas sobre las internas. Este es un asunto digno de ser analizado y estudiado a profundidad en otro escenario.

Al respecto de la universalidad de los derechos humanos, es interesante avanzar de lo general hacia algunos puntos en particular, por ejemplo, en lo que tiene que ver con el derecho a la educación por parte de niños, niñas y adolescentes (NNA). En los términos en que el tema es abordado desde la Convención sobre los Derechos del Niño, en la que se dispone que todo niño tiene derecho a la educación y es obligación del Estado asegurar por lo menos la educación primaria gratuita y obligatoria, la aplicación de la disciplina escolar deberá respetar la dignidad del niño en cuanto persona humana. De lo anterior se colige que la naturaleza del derecho a la educación, como parte fundamental de los derechos del niño, no discrimina ni hace distinción alguna acerca del territorio, la nacionalidad o la situación migratoria del menor, de tal manera que prevalece el interés superior del menor como sujeto de derechos, en los términos determinados por los desarrollos teóricos, procedimentales y legales de los derechos de los niños.

A medida que se profundiza en el abordaje teórico relacionado con la garantía del derecho a la educación, considerado en la coyuntura de los fenómenos migratorios y específicamente en el

marco del éxodo venezolano de los últimos años, se encuentran una serie de variables que es necesario incorporar al análisis con la finalidad de lograr construir, desde una óptica integral, un escenario que materialice las verdaderas implicaciones que representa el deber de garantizar el derecho a la educación para la población migrante, así como las presiones que sobre esta población recaen y que, de una u otra forma, inciden en el éxito de las iniciativas estatales en esta búsqueda.

Aparentemente, el ordenamiento jurídico colombiano, articulado con las normas de orden supranacional que versan sobre el derecho a la educación para NNA, tiene cubierto el problema. Tanto la normatividad aplicable como la jurisprudencia producida al respecto respaldan la obligatoriedad de las instituciones e instancias del Estado de disponer los medios para que se garantice el derecho a la educación para la población migrante. No obstante, el acceso y la incorporación de estos NNA al sistema educativo colombiano puede considerarse incompleto, dada la colusión de circunstancias que impiden el normal desarrollo de la experiencia educativa para esta población. Se requiere, entonces, redefinir variables asociadas al sistema, tales como acceso, cobertura, permanencia o calidad, pues el cumplimiento del derecho no puede ser concebido parcialmente, se trata de una serie de etapas, procesos y metas correlacionadas con procedimientos y medios que permiten su cumplimiento efectivo.

En adición a los elementos identificados hasta esta etapa, coexisten otra serie de circunstancias que modifican substancialmente el análisis, puesto que los factores geográficos determinan ciertas variables como la permanencia de los núcleos familiares en el territorio, factor que sin lugar a duda repercute en el proceso educativo de los menores migrantes. En este sentido, es posible desarrollar una clasificación simple de los territorios de la nación, en lo que respecta a las expectativas de la población migrante, determinando la existencia de territorios de transición, es decir, ciudades en las que la absorción del fenómeno migratorio es temporal. Estos son territorios de tránsito hacia otros destinos y el carácter temporal de la estadía de la población venezolana se convierte en un

obstáculo para garantizar a cabalidad el derecho a la educación en un contexto integral. En este documento ese derecho se aborda en sentido amplio, no desde la perspectiva reduccionista que pretende equipararlo a la sola matrícula.

El municipio de Ibagué se encuentra ubicado en el centro-occidente de Colombia, sobre la Cordillera Central de los Andes entre el Cañón del Combeima y el Valle del Magdalena, en cercanías del Nevado del Tolima. Es la capital del departamento de Tolima. Se encuentra a una altitud promedio de 1285 m s. n. m., su área urbana se divide en 13 comunas y su zona rural en más de 17 corregimientos, 144 veredas y 14 inspecciones. Es un paso obligado en la conexión del centro del país con el pacífico y ruta de tránsito con el sur del continente. En el 2020, Ibagué contaba con 541.101 habitantes (DANE, 2020) y ocupaba el décimo segundo lugar a nivel nacional en población, después de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Soacha, Soledad, Villavicencio y Bello. Entre las capitales de departamento, es la novena más poblada de Colombia y comparte el sexto puesto entre las ciudades más grandes del país, junto a Cúcuta, respecto a la cual posee similitudes en la longitud del casco urbano.

Debido a su ubicación en el centro geográfico de la nación colombiana y su cualidad de punto neurálgico para la conexión vía terrestre con el sur del país y del continente, Ibagué se ha convertido en uno de los principales receptores del fenómeno migrante que proviene desde tierras venezolanas. Esta recepción es, no obstante, transitoria: Ibagué es una ciudad intermedia en la ruta que conecta Venezuela con el sur del continente, por lo tanto, es paso obligado de oleadas migratorias que se proponen alcanzar países como Ecuador y Perú. Dado el tiempo de permanencia limitado de los núcleos familiares en la ciudad, la garantía de derechos y el seguimiento que ello requiere se imposibilita, los derechos resultan vulnerados y las acciones para evitarlo, incompletas. En casos así, es importante ponderar las responsabilidades de las intervenciones estatales fallidas.

El abordaje de la garantía de los derechos humanos debe tener una perspectiva distinta cuando se trata de la intervención de los “territorios transitorios”, analizados desde el fenómeno migratorio. La variable que versa sobre el tiempo de permanencia de la población en determinada región genera presiones adicionales que deben ser incorporadas al análisis en búsqueda de medidas de política pública eficientes. En este sentido, resulta valiosa una primera aproximación que defina el comportamiento de la migración en Colombia versus el acceso a derechos fundamentales en estos territorios transitorios. La ubicación geográfica del municipio de Ibagué, la ausencia de estudios en este marco espacial, pese a su título de Capital Andina de los Derechos Humanos, la convierten en un lugar preferente para este tipo de análisis.

Según lo dicho, Ibagué presenta algunas características que inciden sobre las decisiones de los migrantes para llegar hasta este lugar, pero no contemplarlo como destino permanente: los altos índices de informalidad y los elevados niveles de desempleo son dos determinantes de la precariedad económica que se evidencia en la capital tolimense, pese a que el relativamente bajo costo de vida y la proximidad geográfica con el centro y sur del país se manifiesten como un aparente atractivo, la complejidad del mercado laboral, es un determinante para desincentivar la permanencia en el mediano y largo plazo de los flujos migratorios en el territorio. Estas características definen las dinámicas socioeconómicas del municipio y, en forma paralela, inciden en la manera en la que se desarrolla el fenómeno migratorio dentro de sus límites, lo que permite focalizar el análisis espacio-temporalmente bajo ciertos parámetros específicos que facilitan y enriquecen el estudio en cuestión.

Dentro de la amplia gama de derechos vulnerados, o de difícil acceso, de la población migrante, hay uno en particular que resulta enormemente preocupante, dada su naturaleza e implicaciones en el desarrollo de la persona: el derecho fundamental a la educación por parte de NNA, tópico difícil de abordar, dada la situación de los NNA migrantes en territorio colombiano. Frente a la garantía

del derecho a la educación para NNA, se ha dejado claro el interés superior del menor y la obligatoriedad de permitir su desarrollo educativo, sin que medie ningún obstáculo legal, tal como su condición jurídica frente a los procesos migratorios.

Deben emplearse las herramientas estatales disponibles para asegurar la vinculación de los menores migrantes a los sistemas educativos locales, lo cual se encuentra ampliamente desarrollado por tratados, convenciones, leyes y pronunciamientos. Debería suponerse que el problema se halla “resuelto” en el papel desde la perspectiva jurídica, no obstante, en lo que se refiere a la operatividad de las medidas y disposiciones planteadas, la brecha es amplia y hace falta un análisis mucho más detallado que permita evidenciar e intervenir las fallas en el modelo.

Son necesarios algunos cuestionamientos frente a los supuestos en los que se basa la aparente garantía del derecho a la educación para la población migrante: ¿qué se entiende en la literatura jurídica por derecho fundamental?, ¿cuáles son las dimensiones y determinantes de los derechos fundamentales?, ¿cómo se define el derecho a la educación en el marco del ordenamiento jurídico colombiano?, ¿existen medios para garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales dado su carácter universal?, ¿cuáles son los criterios sobre los que se erige la premisa del interés superior del menor aplicado en las decisiones judiciales tomadas en aras de garantizar los derechos de NNA?, ¿desde el Estado se ha contemplado la imposibilidad de acceder exitosamente a la educación cuando existen falencias en el suministro de mínimos estatales como trabajo, salud, vivienda, entre otros?, ¿es posible pensar en garantizar la educación para la población migrante cuando no se ha podido encontrar una solución que permita garantizar la educación para la población local?, ¿se tienen consolidadas bases de datos en las que se contenga la caracterización de los menores en edad escolar del país, con el objeto de poder diseñar políticas que respondan a las necesidades de la población y no a esquemas estructurales?

La respuesta a todos los interrogantes previamente planteados se resume en el análisis integral de la coyuntura en la que se desarrolla la cotidianidad de la población a la cual se pretende garantizar los derechos, se hace imperativo reconstruir la perspectiva desde la que se abordan las políticas públicas encaminadas a garantizar el derecho a la educación. Esto significa una reinterpretación como tal del derecho, bajo la concepción de que no es posible aislar ni estructurar medidas encaminadas a la protección del derecho a la educación de forma aislada y en atención exclusiva a la estructura del sistema educativo. Se requiere un enfoque transversal que logre incorporar aquellas instancias y medidas que generen verdaderas garantías en el cumplimiento estricto de las etapas y procesos asociados al derecho fundamental a la educación.

Para cerrar la brecha entre lo que se dispone sobre el papel y las posibilidades materiales con las que cuentan las instituciones e instancias encargadas de prestar servicios estatales de educación obligatoriamente debe retrotraerse la concepción de la naturaleza del derecho. Como se enunció en el párrafo anterior, se busca identificar las variables que permitan la reinterpretación integral del derecho fundamental a la educación, de manera que se logró poner de manifiesto las redes de derechos, condiciones básicas y determinantes para poder hablar de una verdadera garantía del derecho a la educación, bajo las condiciones actuales del país y en el marco del fenómeno migratorio que se ha evidenciado en Colombia durante el periodo 2019-2020.

Lo anterior permite plantearnos lo siguiente:

¿Cuáles son los supuestos en los que debe basarse una nueva perspectiva para el abordaje de la universalidad del derecho fundamental a la educación para NNA, en el marco de los fenómenos migratorios desde Venezuela hacia Colombia, teniendo como premisa el interés superior del menor?

Objetivos

General

Plantear una perspectiva del derecho fundamental a la educación de NNA desde el principio del interés superior del menor y la naturaleza multidimensional de este derecho fundamental, a través del análisis del acceso y permanencia en el sistema educativo de los NNA migrantes venezolanos en el municipio de Ibagué durante el periodo 2019-2020.

Específicos

- a. Caracterizar la relación de los movimientos migratorios y el derecho fundamental a la educación desde una perspectiva jurídica y teórica.
- b. Contextualizar la situación del derecho fundamental a la educación de NNA migrantes venezolanos en el municipio de Ibagué: referentes metodológicos.
- c. Examinar las implicaciones de la migración como fenómeno social, en el contexto del derecho fundamental a la educación para NNA: apuesta teórica de la relación educación-migración.
- d. Analizar el comportamiento de los flujos migratorios provenientes de Venezuela, relacionados con la dinámica educativa para NNA migrantes venezolanos en el municipio de Ibagué durante el periodo 2019-2020.

Justificación

Las presiones que generan los fenómenos migratorios en la actualidad poseen varias dimensiones susceptibles de ser analizadas desde la perspectiva de los derechos humanos. Las problemáticas que se asocian a las condiciones en las que se desarrolla el día a día de la población migrante se caracterizan por un desabastecimiento general, no solo de bienes y servicios, medios y garantías, sino también de derechos fundamentales. Los principios básicos sobre los que se erige el concepto de ciudadanía moderna se ven vulnerados y ello deriva en la necesidad de que los Estados tomen medidas y destinen recursos para la intervención efectiva de tales coyunturas, en aras de no perpetuar ni profundizar la crisis que en materia de derechos humanos representa el fenómeno migratorio.

Dentro de la amplia gama de situaciones a las que deben enfrentarse los migrantes provenientes de Venezuela, se encuentra la vulneración del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes (NNA), por cuanto sus procesos educativos se vieron interrumpidos por las decisiones de sus padres y su traslado forzoso a otro país. Frente a este suceso, se evidencian subdivisiones de la problemática, tales como la movilidad permanente y las posibilidades escasas de esta población infantil de poder permanecer en un lugar y así buscar los medios para reincorporarse al sistema educativo, bajo los términos que dispone para tales efectos el ordenamiento jurídico colombiano.

Colombia es un país de contrastes y la heterogeneidad —en todo aspecto— es una variable que incide en el análisis de cualquier situación desde la perspectiva de las ciencias sociales. Así, no es posible generalizar las repercusiones, posibilidades, garantías o condiciones del acceso a la educación por parte de los NNA que se subsumen en la población migrante proveniente de Venezuela y que se encuentran en suelo colombiano, dada la disparidad regional en aspectos presupuestales, infraestructurales, culturales, etc. La capacidad de absorción de migrantes difiere

entre ciudades y territorios, lo que exige abordar este análisis de forma singular. En este respecto, procede centrar la investigación en el municipio de Ibagué y el acceso a la educación para los NNA migrantes durante el periodo 2019-2020.

Es de sumo interés identificar no solo la cobertura que en cada territorio el Estado ha provisto para la población migrante en términos de acceso a la educación, sino también las características, determinantes y condicionantes de dicha dinámica de acceso. Asimismo, es determinante reconocer cuáles son las variables que definen el fenómeno en el territorio y analizar la suficiencia de las medidas de política pública que se han implementado en aras de garantizar el derecho a la educación como dimensiones de la atención integral para mitigar la crítica situación de los migrantes y las repercusiones del fenómeno en la estabilidad sociopolítica y económica del país.

El método de investigación de las ciencias sociales implica, en la gran mayoría de los casos, la omisión de un número importante de variables que inciden sobre la cuestión investigada. La conducta humana y las interacciones que de ella derivan tienen un sinnúmero de facetas que se materializan en escenarios y formas distintas, haciendo necesario el uso de modelos que emplean supuestos tendientes a simplificar el análisis, inobservando en ocasiones la relevancia de algunas de estas variables sobre el resultado final del objeto de la investigación. De esta manera, las políticas públicas y, en general, el análisis de la protección, promoción y defensa de los derechos humanos suele tener una visión reduccionista y monotemática en el abordaje del problema, pretendiendo emplear la estructura del sector para garantizar el derecho. Por ejemplo, se busca garantizar el derecho a la educación a partir de las herramientas del sistema educativo, o la salud desde los protocolos y medios del sistema de salud, con lo que se obvia la multidimensionalidad de la vida en sociedad y la imposibilidad de aislar un único aspecto del todo al que se integra.

El principio básico sobre el que se erige la ciencia afirma que todo conocimiento, modelo o teoría es falible y perfectible. Resulta lógico, por tanto, que se manifieste como necesario plantear

la reinterpretación del derecho fundamental a la educación para NNA. Para ello, se requiere tomar distancia en algunos aspectos del abordaje tradicional, de manera que se permita analizar y determinar el grado de incidencia de situaciones conexas a la realidad social de esta población, máxime al enfocar el análisis sobre la garantía de derechos de la población migrante, y se reconozcan las presiones que la coyuntura les impone y que determinan de forma irremediable sus posibilidades reales de acceso a este tipo de servicios sociales públicos.

Adicionalmente, no puede obviarse de ninguna forma la coyuntura que se genera con base en las características del territorio en el que se manifiestan las dinámicas sociales de la población migrante. El análisis geográfico desempeña un papel fundamental: es el reflejo de las expectativas de los migrantes para rehacer sus vidas y, por tanto, es indispensable analizar el enfoque de sus desplazamientos en el sentido de su estadía (temporal o permanente). Esta movilidad incorpora variables sujetas a la incertidumbre y, en el mediano y largo plazo, se hace virtualmente imposible diseñar estrategias que alcancen la finalidad de garantía de derechos que señala el ordenamiento jurídico.

Queda evidenciada la necesidad de replantear la forma en la que se desarrolla el abordaje de la protección, promoción, defensa y garantía de los derechos humanos. Tanto el ordenamiento jurídico como las políticas públicas que atienden la normatividad aplicable deben incorporar la totalidad de determinantes y escenarios que conforman la realidad social a intervenir e identificar con claridad y objetividad todos los elementos subsidiarios y conexas que conforman la integralidad del derecho vinculado a las coyunturas sociales en las que se subsume la cotidianidad de la población. Se considera oportuno adelantar el análisis sobre las circunstancias en las cuales se desarrollaron las dinámicas de acceso a la educación por parte de la población de NNA migrantes venezolanos en el municipio de Ibagué, durante el periodo 2019-2020.

No cabe duda de que las presiones que ejercen las poblaciones determinan aspectos importantes del territorio y que la reconstrucción de la geografía económica de las regiones en la actualidad obedece a las dinámicas que, históricamente, se han generado por parte de sus pobladores; el resultado son fenómenos simbióticos en los que ambos actores se amoldan y evolucionan para adaptarse a los cambios de su entorno. Pese a esto, no puede desconocerse que no todas las comunidades ni los grupos poblacionales que conviven en los territorios presentan condiciones y ventajas/desventajas iguales para incorporarse de forma exitosa a esas dinámicas territoriales; que el componente geográfico ejerza presiones sobre algunas personas o grupos de personas facilita o impide que se desarrollen lo que —erróneamente— se consideran como constantes sociales (vivienda, servicios públicos, educación, trabajo).

Esta situación que con extrema brevedad se esboza en el párrafo anterior es una realidad que no solo no debe ser obviada, sino que determina y modifica el comportamiento de muchas variables asociadas a la vida en sociedad, tales como la permanencia o el éxito con el que un grupo puede insertarse a las dinámicas sociales propias del territorio. El análisis de cualquier derecho fundamental en el marco de los fenómenos migratorios del siglo XXI, particularmente del éxodo venezolano hacia tierras colombianas, requiere prestar especial atención a esas presiones que emergen del territorio y que condicionan la posibilidad de asentamiento de estos grupos nómadas.

Tal situación condiciona algunos procesos, como la educación, que requieren para su garantía y exitosa culminación la posibilidad de acceder no al sistema educativo como tal, sino a una serie de servicios y oportunidades conexas de forma sostenida en el tiempo. Interrupciones en el acceso al mercado laboral o a los servicios de salud, por ejemplo, pueden truncar la posibilidad real de educación para los menores que hacen parte de estos núcleos familiares. En este sentido, no puede considerarse homogéneo el desenvolvimiento del fenómeno migratorio entre territorios económica y laboralmente diversos, Bogotá, Medellín o Cali (tan solo por ejemplificar algunas de las ciudades

con una mayor estructura económica en el país), y territorios debilitados por elevados niveles de desempleo e informalidad, entre otras situaciones adversas, como el municipio de Ibagué.

Las presiones o determinantes territoriales implican la necesidad de desarrollar procesos analíticos diferenciales en concordancia con las características del contexto geográfico en el que se desarrolla el fenómeno. Esto permite evidenciar que, dentro de las variables conexas que definen la materialización de la problemática, algunas tienen más peso que otras, pero solo pueden visibilizarse y ponderarse ante la ocurrencia de situaciones en las que los sujetos se ven privados de lo que en teoría se supone como un derecho fundamental garantizado desde el quehacer del Estado. La relevancia de poder estudiar el fenómeno migratorio y las implicaciones del derecho fundamental a la educación para los NNA que hacen parte de esta población, en un territorio como el municipio de Ibagué, radica en la naturaleza de la coyuntura espacio-temporal de la ciudad. Las presiones económicas derivan en la insuficiencia de medios laborales que permitan el asentamiento definitivo, por tanto, solo puede contemplarse el territorio como temporal, perspectiva que sin lugar a dudas compromete las posibilidades reales de garantizar el derecho a la educación, aparentemente por causas no imputables al sistema, sino a la coyuntura.

Resulta cada vez más necesaria la delimitación de la noción del interés superior del menor como instrumento teórico y jurídico en el proceso de reinterpretación del derecho fundamental a la educación de NNA. Determinar de forma adecuada el concepto posibilita identificar y establecer con claridad los aspectos básicos que permiten una efectiva garantía de este derecho, tomando en consideración un supuesto básico: su carácter universal, lo que conlleva a suponer (erradamente) que de alguna manera existen instrumentos reales, consensuados y de conocimiento general, por medio de los cuales se lograría el cumplimiento de esta premisa “universal”.

Los medios jurídicos para la garantía del derecho a la educación —y de prácticamente todos los derechos fundamentales— parecen no corresponder a las necesidades que se evidencian en la

práctica, principalmente cuando se ponen de manifiesto circunstancias como las que definen el fenómeno migratorio, lo que propicia que las acciones que se posibilitan de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente y aplicable a la situación resulten insuficientes y, por ende, comprometan el deber de garantizar el cumplimiento de este derecho en los términos que lo definen. El planteamiento no se inclina hacia la imposibilidad de los Estados para garantizar en forma efectiva el derecho fundamental a la educación de NNA, sino en la errónea o incompleta asimilación y contextualización jurídica de lo que compone verdaderamente este derecho, de tal manera que su análisis y abordaje aislado de otros derechos y situaciones conexas y complementarias deriva igualmente en medios incompletos para el ejercicio de la defensa, promoción y protección del derecho a la educación en la práctica.

La reinterpretación del derecho fundamental a la educación para NNA implica la necesidad de establecer aquellos aspectos que definen su materialización. No basta con fortalecer el sistema educativo y su infraestructura como mecanismos para la garantía del derecho, sino que esta obligación de hacer cumplir la premisa educativa para NNA parte y se encuentra determinada por variables correspondientes a otras esferas. Sin embargo, la conexidad e integralidad del sistema de derechos así como su composición es un tema que aún hoy se encuentra en abstracto y requiere concreción, establecer un marco referencial teórico que posibilite el desarrollo de instrumentos e instancias jurídicas viables y efectivas para cumplir con la finalidad, naturaleza e implicaciones del derecho a la educación.

Emerge con algún grado de claridad la problemática de los menores migrantes respecto a los derechos fundamentales, de los cuales, se supone, los NNA son sujetos universales y, sin embargo, se visibilizan —*a priori*— algunos factores limitantes que coartan las posibilidades reales con las que cuenta la población migrante para acceder a servicios sociales básicos fuera de sus países de origen. Así, la precariedad en los referentes con los que se cuenta para analizar y abordar la

problemática que significa, para este caso particular, el acceso a la educación por parte de NNA migrantes provenientes de Venezuela, en el contexto sociopolítico que ha propiciado el éxodo desde este país en los últimos años, significa no solo una oportunidad en materia de investigación, sino una necesidad en lo que respecta a instrumentos y argumentos para la formulación de políticas públicas tendientes a intervenir y solucionar de forma efectiva la situación de los menores migrantes en materia de educación.

La investigación de carácter teórico que se desarrolla en el presente documento parte de la necesidad de analizar el rol actual del Estado en la atención y garantía de derechos sobre la población migrante, a partir de un enfoque del interés superior que le atiende al menor, en un intento por explicar el derecho a la educación en Colombia y, de manera concreta, en el municipio de Ibagué-Tolima. La variable migratoria se asume como un elemento que hace parte de la actualidad y de la realidad a la que deben acogerse las decisiones de política pública que se toman en el territorio.

El presente trabajo de investigación es de carácter cualitativo, dado que pretende, a partir del análisis metódico sobre las variables que determinan el funcionamiento y desarrollo del sistema educativo en el municipio de Ibagué, generar una explicación sobre los pormenores estructurales de la política pública por medio de la cual se materializa el derecho fundamental a la educación, visibilizando los instrumentos que emplea el Estado en cumplimiento de los postulados constitucionales y legales que se subsumen en los derechos fundamentales de los que son sujetos los niños, niñas y adolescentes.

Una de las características del diseño cualitativo es ser inductivo, lo que permite una flexibilidad a medida que avanza la investigación. Esto tiene relación con lo que formula José Ruiz Olebuénaga, cuando expresa que el “investigador define su problema como el sondeador que busca agua, gas o petróleo y decide el punto de perforación para iniciar su búsqueda” (Ruiz, 1996, p. 54). Esta mirada

permite “un escenario desde una perspectiva holística; donde las personas, los escenarios o los grupos no son reducidos a variables, sino considerados como un todo” (Bogdan y Taylor, 2000, p. 7).

El enfoque con el que se aborda el problema de investigación es descriptivo, puesto que el desarrollo metodológico propende por la verificación y análisis de los elementos constitutivos de la política pública que se aplica en Colombia respecto al derecho a la educación y, particularmente, a la atención de la población migrante con relación a la garantía de este derecho fundamental, analizando las instancias y etapas que supone el enfoque diferencial con el que debe tratarse la situación de vulnerabilidad que deriva de la migración, en las condiciones y con las características que ha definido el éxodo venezolano hacia Colombia.

Ahora bien, el paradigma en el que se subsume la investigación por desarrollar tiene primordialmente un carácter jurídico, que deriva de las implicaciones normativas e impositivas que significan los derechos fundamentales como elementos de cumplimiento obligatorio por parte de los Estados y como nociones estructurales contempladas en los ordenamientos jurídicos. Así pues, se requiere una verificación respecto a las directrices, compromisos, normas e instrumentos legales existentes que se relacionen con la garantía del derecho fundamental a la educación, para lograr deducir a partir dichos postulados la naturaleza del derecho y el rol del Estado en el contexto migratorio.

Aunado al carácter jurídico del paradigma empleado para abordar las situaciones que se derivan del problema de investigación, se encuentra la necesidad de incorporar un elemento explicativo a través del cual se logre construir un referente teórico que no solo refleje la situación actual de la estructura del Estado colombiano de cara al derecho fundamental a la educación, sino que, de manera complementaria, logre poner de manifiesto los vacíos y brechas que emergen y fungen como determinantes del éxito o la ineficacia de las políticas públicas que se relacionan con la

garantía de derechos, cuando se trata de comunidades en situación de vulnerabilidad, particularmente al abordarse la problemática social que gira en torno a la población migrante en territorio colombiano que proviene de Venezuela.

Según la naturaleza de la situación que se propone como problema de investigación, el levantamiento de información que se hace necesaria se relaciona con la revisión bibliográfica del ordenamiento jurídico vigente y aplicable a la prestación de servicios educativos desde la Administración Pública colombiana, así como con las instancias e instrumentos de política pública territorial que se emplea para atender a la población migrante, en lo referente al acceso al sistema educativo de NNA provenientes de Venezuela. La revisión bibliográfica implica una caracterización teórico-jurídica de la normatividad colombiana que se relaciona con la garantía de los derechos humanos para los menores, haciendo especial énfasis en el derecho fundamental a la educación, extrayendo y enlistando las disposiciones jurídicas que definen y garantizan la educación para NNA en Colombia.

En adición a la revisión bibliográfica de naturaleza jurídica, procede el análisis teórico y la contextualización de elementos y principios básicos de los derechos humanos, tales como la universalidad, integralidad e indivisibilidad, de acuerdo con las conceptualizaciones que se encuentran al respecto. Se procederá con la caracterización teórica del derecho fundamental a la educación y de la incidencia de los flujos migratorios sobre la garantía de derechos de los menores, tomando en consideración las interrupciones que propician este tipo de dinámicas de desplazamiento.

Finalmente, para la elaboración de un referente temporal respecto a la naturaleza y magnitud de los flujos migratorios en Colombia provenientes de Venezuela, se hace necesario emplear información estadística extraída del sistema de Datos Abiertos del Ministerio de Educación Nacional, así como del Sistema de Matrícula Estudiantil (Simat) de la Secretaría de Educación

Municipal de la Alcaldía de Ibagué, en lo que respecta a las cifras de estudiantes venezolanos matriculados en las instituciones educativas del municipio. Esa información se complementará con la aplicación de entrevistas no estructuradas y semiestructuradas a miembros de la comunidad educativa del municipio de Ibagué, particularmente a rectores de instituciones educativas, con la finalidad de obtener la percepción interna de las políticas públicas y los medios que se encuentran dispuestos en el ordenamiento jurídico para la garantía del derecho fundamental a la educación, enfatizando en la población de menores migrantes provenientes de Venezuela y la coyuntura particular a la que los mismos se encuentran sometidos.

Capítulo 1. Una mirada sobre los derechos humanos en el marco de las migraciones

La literatura y los ordenamientos jurídicos alrededor del mundo parecen haber asimilado de forma generalizada los derechos humanos como atributos inherentes a la condición humana y cuya naturaleza se fundamenta en su preexistencia respecto al derecho positivo, así, su materialización no significa más —en teoría— que la formalización de un hecho reconocido social y jurídicamente. No obstante, en el análisis de las implicaciones acerca de la garantía de derechos, existen elementos que permiten cuestionar y hacen necesario replantear esta naturaleza preexistente a la que se apela desde la noción básica del término. La definición de derechos humanos que hace Hervada (1981) es un buen punto de partida para un análisis crítico de esta cuestión:

Por derechos humanos se entiende comúnmente aquellos derechos —sin entrar ahora en si ese apelativo es exacto— que el hombre tiene por su dignidad de persona —o si se prefiere, aquellos derechos inherentes a la condición humana—, que deben ser reconocidos por las leyes; en caso de que esos derechos no se reconozcan, se dice que se comete injusticia y opresión. E incluso se admite que la falta de reconocimiento —el hecho de que no se respeten esos derechos— genera la legitimidad del recurso a la resistencia, activa o pasiva. Si se trata de derechos que deben ser reconocidos, cuya contravención genera injusticia e incluso el derecho a la resistencia, la conclusión parece evidente: por derechos humanos entendemos unos derechos que preexisten a las leyes positivas. Por eso, de estos derechos se dice que se declaran; y de ellos se dice también que se reconocen —no que se otorgan o conceden— por las leyes positivas. (Hervada, 1981, p. 244)

La Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948) inicia señalando que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los

derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”. Estos derechos humanos deben ser, entonces, protegidos y garantizados por intermedio de normas claras y precisas, con el fin de evitar que su consecución deba ser apelada por la vía de la rebelión en contra de la tiranía y la opresión. En este sentido, el artículo 1 declara: “Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, lo que ratifica que los derechos humanos son inherentes a la naturaleza humana y que las personas son sujetos de ellos por sí mismos, no por concesión legal. Por ello, el lenguaje que comúnmente se emplea en el tratamiento y estudio de los derechos humanos siempre versa sobre su reconocimiento, garantía, respeto y protección, más nunca trata de su concesión u otorgamiento.

La filosofía del derecho señala al menos una falla epistemológica en el abordaje de los derechos humanos, de la que podría presumirse la ineficacia e insuficiencia de los ordenamientos jurídicos actuales para la garantía de tales derechos: la preexistencia de los derechos humanos respecto a las leyes positivas. Los constructos teóricos del derecho han tratado de establecer lineamientos, etapas procesales y responsables dentro de una estructura estatal para garantizar la protección de los derechos humanos como si fuesen estos productos de las mismas leyes positivas. Sin embargo, la lógica y el método de la ciencia conlleva a plantear que el desarrollo del derecho positivo debería contemplar esta serie de atributos como punto de partida y no como consecuencia del mismo, lo que permite concluir al respecto que la ley positiva no es soberana frente al hombre, porque este posee unos bienes jurídicos inherentes que preexisten a la ley positiva y que son medida de la justicia o injusticia de la ley positiva (Hervada, 1981).

Los derechos humanos son el referente principal de la ética social en la actualidad. Son la columna vertebral de las constituciones modernas y son invocados con vehemencia a la hora de denunciar la injusticia y la opresión (Parellada, 2010, p. 799). En este sentido, su definición, aunque extensa y compleja, para efectos prácticos en el presente ejercicio analítico enfatiza su inherencia

a la naturaleza humana, tomando en consideración las implicaciones filosóficas que esta premisa supone.

El reconocimiento del carácter universal de los derechos humanos implica la colusión de voluntades y perspectivas respecto a la naturaleza e implicaciones de los mismos. Este supuesto consenso inobserva la diversidad cultural y religiosa en la que se desarrolla esta universalidad, tan solo es posible comprender esta situación eliminando de la ecuación las variables que representan algún grado de subjetividad, respecto a los intereses teóricos y prácticos que en la realidad suceden. Es decir, se requiere un análisis conceptual en abstracto que solo se posibilita a través de la filosofía, equipada con la información empírica e histórica relevante y el instrumental analítico necesario para tales menesteres.

Tanto el preámbulo como el primer artículo de la Declaración Universal de Derechos Humanos comienzan afirmando que los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. Esa no era entonces, ni es ahora, ni será nunca una proposición empírica. La igualdad de los hombres no es física, sino metafísica (Parellada, 2010, p. 803). De esta premisa se deriva que el abordaje y desarrollo jurídico de los derechos humanos responde a determinantes que exceden las herramientas y medios del derecho y que implica, obligatoriamente, la necesidad de contemplar un marco mucho más amplio, en atención al carácter preexistente de los bienes y situaciones jurídicas atribuibles a las personas.

Conceptualmente, puede asimilarse esta naturaleza homogénea de los seres humanos que deriva en la universalidad de sus derechos, pese a esto, en la práctica existen brechas sociales, culturales, geográficas, económicas, etc., que limitan las posibilidades reales de materializar dicha universalidad, lo que genera que el discurso de los derechos humanos sea incompatible con los ordenamientos jurídicos que los garantizan, puesto que las leyes positivas obvian circunstancias y aspectos que determinan esta ineffectividad, de la forma y en la magnitud que se ha señalado en

acápites previos. La lucha por la justicia y los derechos está llena de amor y valor, pero presupone también la convicción de que los seres humanos son efectivamente iguales en valor, dignidad y derechos, metafísicamente iguales, no físicamente iguales, ni convencionalmente iguales, aunque el activista no sepa articularlo y los filósofos le intenten convencer de lo contrario (Parellada, 2010, p. 803).

Desde el análisis filosófico del derecho, son muchos los autores que han hecho apreciaciones respecto a la naturaleza jurídica de los derechos humanos y cómo se incorporan en las leyes positivas, de tal manera que estas condiciones preexistentes, en cuanto bienes jurídicos inherentes a la naturaleza humana, deberían ser determinantes de los ordenamientos jurídicos por medio de los cuales toman forma y se garantiza el cumplimiento de la legislación. Mauricio Beuchot (1998) afirma que el derecho fundamental más básico (desde la perspectiva de Dworkin respecto a Rawls) sería el derecho al trato igual, a la equidad, a la igualdad ante la ley, a un trato igualitario y equilibrado, premisa de la que se deduce el principio de universalidad atribuible a los derechos humanos y que reforzaría el supuesto de preexistencia al que se ha apelado previamente en el presente documento.

Puede en esta instancia, entonces, inferirse la noción de los derechos humanos como base de la justicia y que, a la luz de los argumentos esgrimidos, se configuran como un elemento inherente a la naturaleza humana y por tanto preexistente al derecho positivo. Sin embargo, los sistemas éticos que atienden a esta noción de justicia y de respeto por los derechos de los demás son de naturaleza constructivista, es decir, su estructura se ha elaborado, modificado y evolucionado a la par con los avances que en la sociedad se han manifestado en razón a la constante evolución de las conductas sociales y de los parámetros que se hacen necesarios para garantizar —desde la perspectiva estatal— unas condiciones mínimas de convivencia. Si bien se entiende la posesión de estos derechos, existen múltiples situaciones que en la cotidianidad propenden y permiten su

vulneración, el rol de la ley positiva es, entonces, exigir y garantizar el respeto de los derechos de las personas bajo cualquier óptica.

Ahondando en el presente marco conceptual, se requiere, ahora, identificar y delimitar la noción de derechos fundamentales. Es clara la necesidad de identificar algún tipo de categorización que permita que las instituciones del Estado puedan diseñar e implementar medidas y políticas eficientes para la defensa, promoción, protección y garantía de los derechos de las personas, políticas que tengan en cuenta los determinantes reales y las coyunturas en las que se materializan los derechos humanos. Relativo a la noción de derechos fundamentales, la Corte Constitucional (1992) en Sentencia T-571 define:

Los derechos humanos fundamentales que consagra la Constitución Política de 1991 son los que pertenecen a toda persona en razón a su dignidad humana. De allí que se pueda afirmar que tales derechos son inherentes al ser humano: es decir, los posee desde el mismo momento de su existencia —aún de su concepción— y son anteriores a la misma existencia del Estado, por lo que están por encima de él. Fuerza concluir entonces, como lo ha venido sosteniendo esta Corte que el carácter fundamental de un derecho no depende de su ubicación dentro de un texto constitucional sino que son fundamentales aquellos derechos inherentes a la persona humana. La fundamentalidad de un derecho no depende sólo de la naturaleza del derecho, sino que se deben considerar las circunstancias particulares del caso. La vida, la dignidad, la intimidad y la libertad son derechos fundamentales dado su carácter inalienable.

Los derechos fundamentales apelan precisamente al carácter de preexistencia sobre el que se erige la primera parte del presente capítulo, en atención a lo que el ordenamiento jurídico colombiano establece. Este es el referente más próximo para continuar con la disertación que se ha

venido adelantando en estas páginas, teniendo en cuenta el desarrollo doctrinal que precede a los pronunciamientos de las altas cortes.

Procediendo al análisis conceptual del derecho a la educación, es válida la duda que se genera sobre su clasificación como derecho fundamental, si se parte de la noción de derecho fundamental que se ha determinado hasta este punto. Podría plantearse que la educación, como se concibe en la actualidad, riñe con la naturaleza de los derechos fundamentales en cuanto que podría cuestionarse la verdadera preexistencia del derecho a la educación sin una estructura educativa que lo respalde. No obstante, la doctrina invocada por las altas cortes en el caso colombiano y, en general, en los acuerdos y convenciones internacionales, subsumen la educación dentro del listado de derechos fundamentales. Con respecto a la delimitación de la educación como derecho fundamental, el Consejo de Estado en Sentencia T-799 de 2011 profiere:

La educación vista como derecho fundamental y como servicio público, ha sido reconocida por la doctrina nacional e internacional como un derecho de contenido prestacional que comprende cuatro dimensiones: a) disponibilidad del servicio, que consiste en la obligación del Estado de proporcionar el número de instituciones educativas suficientes para todos los que soliciten el servicio; b) la accesibilidad, que consiste en la obligación que tiene que el Estado de garantizar que en condiciones de igualdad, todas las personas puedan acceder al sistema educativo, lo cual está correlacionado con la facilidad, desde el punto de vista económico y geográfico para acceder al servicio, y con la eliminación de toda discriminación al respecto; c) adaptabilidad, que consiste en el hecho de que la educación debe adecuarse a las necesidades de los demandantes del servicio, y, que se garantice la continuidad en su prestación, y, d) aceptabilidad, que hace referencia a la calidad de la educación que debe brindarse.

De acuerdo con el marco estructural para la conceptualización del derecho a la educación, es posible la formulación de algunas premisas útiles en el ejercicio de determinar los límites materiales de este derecho, iniciando por determinar que la fundamentalidad que se le endilga proviene de una categorización contenida en el derecho positivo y que su inherencia a la naturaleza humana podría considerarse interpretativa y coyuntural respecto a la evolución de los sistemas sociales y de la educación misma, a la luz del rol que esta cumple en las sociedades modernas.

Capítulo 2. referentes jurídicos del derecho fundamental a la educación en el marco de los movimientos migratorios

El tratamiento especial al que obedecen los derechos de los niños, niñas y adolescentes trata de una situación ampliamente conocida y reconocida por los Estados modernos como una de las obligaciones que se subsumen en el quehacer de la administración de lo público. El análisis que respecta a la normatividad internacional aplicable al caso de estudio parte de los postulados contemplados en la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (1989), donde se enfatiza el interés superior del menor como sujeto de derechos. Esta premisa se halla soportada por la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), cuyo artículo 25, numeral 2, dispone la atención especial que debe garantizarse para los menores. En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), en el artículo 24, señala taxativamente las medidas de protección y derechos de los niños que deben ser propiciados y garantizados desde lo público. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), en el inciso 3, artículo 10, reitera la atención especial que debe prestarse a niños, niñas y adolescentes, como sujetos prioritarios en materia de derechos.

Esta breve síntesis resume a grandes rasgos los postulados en materia de normatividad internacional que determinan y soportan un elemento que se ha incorporado al presente análisis como una constante, y es que los derechos de los niños —la educación particularmente, para el interés de la presente investigación— tienen un carácter universal y que, por tanto, no media para garantizar su cumplimiento ninguna clase de impedimento que se relacione con su estatus jurídico, migratorio, condición social ni alguna circunstancia a la que puedan apelar los Estados modernos

para no disponer de todos los medios necesarios, que conlleven a la garantía efectiva de los derechos de los que son titulares los menores.

En desarrollo del principio de universalidad que se subsume en la naturaleza misma de los derechos humanos y tomando en consideración el rol que puntalmente debe asumir el Estado colombiano frente al interés superior del menor, en el marco de la crisis migratoria proveniente de Venezuela que se manifiesta en el país, se tiene que es igualmente incontrovertible merced a las nociones de naturaleza constitucional. La Carta política colombiana contempla en los artículos 1, 44, 100 y 209 la protección a la que tienen derecho los ciudadanos extranjeros en territorio nacional, y agrega que el derecho a la igualdad que se consagra en el artículo 13 de la Constitución (1991) determina:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, *origen nacional* o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

En este sentido, no solo se encuentran elementos de orden normativo que apelan por la garantía de los derechos de la población migrante como una responsabilidad del Estado, sino que adicionalmente y de forma reciente se han promulgado constructos jurisprudenciales que reafirman la universalidad como premisa fundamental en la garantía de derechos de la que es responsable el Estado, tal como se extrae del pronunciamiento de la honorable Corte Constitucional en Sentencia T-178 (2019), en la que se falló a favor de padres venezolanos que exigían el reconocimiento al

derecho de la salud. Esta sentencia genera un precedente importante para los niños, niñas y adolescentes venezolanos en territorio colombiano, como mecanismo para permitir su acceso efectivo a los sistemas públicos de servicios por medio de los cuales se posibilita la garantía de sus derechos.

En Colombia, la educación se manifiesta desde diferentes perspectivas: es un derecho, un servicio y es también un sector administrativo de la función pública (enfocando el análisis en la educación pública como mecanismo para garantizar el derecho a la educación para la población migrante desde las posibilidades materiales del Estado). Por una parte, la educación es un derecho fundamental cuando se trata de los niños, niñas y adolescentes a la luz de los tratados y la normatividad referenciados previamente, en tal sentido, es mandato constitucional del Estado proveer la educación oficial preescolar, básica y media. Ahora bien, se tiene que la educación es también un servicio público, que debe ser regulado y supervisado por las autoridades correspondientes, máxime cuando sus implicaciones repercuten directamente en las posibilidades futuras de acceso a trabajos dignos y bien remunerados, a partir de los cuales no solo se suplen las necesidades de los núcleos familiares, sino que se cumplen funciones sociales que se ven enormemente mejoradas a partir de la especialización de la mano de obra, por la vía de la educación permanente, continua y de calidad. En Colombia, esta función de control corresponde al Ministerio de Educación Nacional. De acuerdo con el artículo 67 de la Constitución política, la nación y las entidades territoriales participan en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales (Amaya, Moreno y Pelacani, 2019).

En este orden de ideas, y en adición a las obligaciones estatales que se consagran tanto en los tratados y convenciones internacionales como en la misma Constitución, es imperativo comprender que la materialización de las obligaciones que se endilgan a la Administración Pública, a pesar de ser claras en el ordenamiento jurídico, contemplan una serie de procedimientos e instancias que se

encuentran relacionadas a la estructura del sistema por medio del cual se posibilita la prestación efectiva de los servicios sociales, de los cuales es responsable el Estado a través de sus representantes en el territorio y en consonancia con el modelo de descentralización administrativa y financiera, bajo el cual opera lo público en el país. Por ende, los responsables inmediatos del cumplimiento de los preceptos normativos deben identificarse, en el sentido que exponen Amaya, Moreno y Pelacani (2019):

[...] corresponde al Ministerio de Educación Nacional, desde el orden nacional, formular, implementar y evaluar las políticas públicas educativas. Por su parte, corresponde a los entes territoriales, especialmente a los municipios (y distritos), la prestación del servicio de educación a través del sistema de colegios oficiales. Es esta una competencia expresamente asignada al sector local (municipios y distritos), en el que podrán concurrir autoridades supralocales (Nación y departamentos), cuando las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, demuestren su imposibilidad de ejercer la competencia asignada. En todo caso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27, numeral 3 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), esta concurrencia es temporal y parcial. (p. 25).

2.1 Análisis tradicional de los derechos humanos

Pocos términos tienen un uso tan amplio y abundante en la historia de la sociedad moderna como el de derechos humanos, tanto así que se ha convertido en una constante y un objetivo afín a los anhelos de las sociedades a lo largo y ancho del globo, así como un elemento de permanente empleo en la cultura jurídica y política de la actualidad. Quizá, la razón del éxito en la proliferación sobre el uso del término y el intento por la aplicación de la noción que representa yace, en los términos que expone Peces-Barba (1995), en su función reguladora de la legitimidad de los

sistemas políticos y los ordenamientos jurídicos, así como la convicción que genera en la sociedad de representar una garantía de su dignidad (p. 21).

Por otra parte, la noción de derechos humanos también propone un elemento que ha servido como caldo de cultivo para enardecer masas y para la manipulación colectiva como parte de los discursos pseudopolíticos que sirven propósitos partidistas e individuales. Sin prestar especial atención a las implicaciones lingüísticas del término, no cabe la menor duda de la relevancia que representa en el contexto actual el desarrollo teórico y práctico de los derechos humanos, así como la posibilidad de reinventar, replantear y reinterpretar los modelos clásicos a través de los cuales se ha pretendido la promoción, protección, defensa y garantía de estos derechos, encontrándose con resultados menos efectivos de lo que en teoría supone su deber ser.

Sin lugar a dudas en el campo de los derechos humanos aún queda mucho por decir, particularmente porque, dado que están estrechamente ligados al individuo y al conjunto social, son susceptibles de la volatilidad y evolución de las que son sujetos los aspectos humanos. De este modo, se evidencia que a medida que las presiones externas se modifican y trascienden, los derechos y su marco jurídico de garantía deberían hacer lo mismo, pues no es concebible pretender hacer frente a los problemas del hoy con las herramientas del ayer.

Este último aspecto se manifiesta como la piedra angular de la disertación que a continuación se presenta, y es que no goza de facilidad alguna la labor de extrapolar las implicaciones del análisis de la teoría de los derechos humanos hasta lograr subsumirlos en instrumentos jurídicos eficientes y lo suficientemente elásticos para lograr afrontar lo que en la realidad representa la protección, promoción y defensa de los derechos humanos. No obstante, dicha dificultad obedece igualmente a la perspectiva desde la cual se ha abordado el análisis teórico de los derechos, es una necesidad inmediata, entonces, reconstruir los supuestos sobre los que se erige el ordenamiento jurídico que respalda la garantía de derechos, principalmente en lo que hace referencia a los derechos

fundamentales dada su naturaleza y las implicaciones que dicha garantía representa en la calidad de vida de las personas y en la estabilidad de la sociedad.

La relevancia de la labor relacionada con la protección de los derechos fundamentales radica en la esencia misma de estos derechos, los cuales pueden comprender tanto los presupuestos éticos como los componentes jurídicos. De allí procede la relevancia moral de una idea que compromete la dignidad humana y sus objetivos de autonomía moral, y también la relevancia jurídica, que convierte a los derechos en norma básica material del ordenamiento y es instrumento necesario para que el individuo desarrolle en la sociedad todas sus potencialidades. Los derechos fundamentales son instrumentos no solo para el desarrollo del individuo, sino que también son medios para garantizar límites en el desarrollo de las dinámicas colectivas de las que el mismo individuo hace parte (Peces-Barba, 1995, p. 37).

Resulta lógico proponer un análisis transversal sobre las implicaciones, naturaleza y medios para la garantía de derechos, como elementos afines a todos y cada uno de los derechos humanos, sin importar las características de los sujetos ni el ámbito de intervención jurídica. No obstante, para el interés del presente documento se hará un énfasis específico en el derecho a la educación, contrastado con lo que se considera derechos fundamentales de los NNA, lo que permite la identificación de variables y determinantes que sería imposible vislumbrar si se adelantase un análisis en abstracto. Por medio de un modelo deductivo, se pretende determinar el contexto actual del derecho fundamental a la educación para NNA, a partir de dos clases de principios: los que en teoría definen el derecho y los que son producto de las dinámicas y coyunturas sociales en las que se desarrollan los fenómenos a través de los cuales se materializa la realidad de los individuos.

2.2. El derecho fundamental a la educación

La educación desempeña un papel fundamental en la forma como evoluciona y se transforma la sociedad, la adquisición sistemática de conocimiento y la adaptación de dicho conocimiento para solucionar los problemas y necesidades inherentes a los seres humanos como individuos y como colectivo, se manifiesta como uno de los pilares de la sociedad moderna y de las posibilidades como raza para el futuro. Diversos autores han abordado el estudio del derecho a la educación, así como de sus implicaciones en las relaciones sociopolíticas.

En este sentido, Dewey (citado en Kibasan y Singson, 2016) la define como “el proceso de facilitar el aprendizaje o la adquisición de conocimientos, habilidades, valores, creencias y hábitos. Los métodos educativos incluyen la narración, la discusión, la enseñanza, la formación y la investigación dirigida” (p. 17). De otra parte, su reconocimiento como derecho fundamental, además de indiscutible, se encuentra delimitado tanto en los ordenamientos jurídicos como en las convenciones y tratados internacionales que abordan el tema. Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, respecto al derecho a la educación (numeral 1, del artículo 26), dispone que toda persona tiene derecho a la educación; la educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental, la instrucción elemental será obligatoria.

Se desprende, tanto de la noción de educación con la que se aborda el presente análisis como del contenido del derecho fundamental contenido en la declaración universal, por lo menos dos principios generales, afines a ambos escenarios sobre los cuales se hace interesante iniciar el proceso de discusión: universalidad e igualdad, nociones que se encuentran subsumidas en normas y disposiciones que respecto a la educación como derecho fundamental se han desarrollado en el marco internacional, así como en los instrumentos jurídicos locales, particularmente en lo referente a la protección y garantía del derecho a la educación para NNA. La Convención sobre los Derechos del Niño consagra que todo niño tiene derecho a la educación y es obligación del Estado asegurar

por lo menos la educación primaria gratuita y obligatoria. La aplicación de la disciplina escolar deberá respetar la dignidad del niño en cuanto persona humana, y existe mérito para afirmar que la concepción de este derecho, desde la citada convención, no hace discriminación alguna sobre la situación o el estatus legal del menor, su condición social, ubicación geográfica, ni ningún otro elemento diferente a su condición de menor.

Sin importar qué tan profundamente se revisen los constructos teóricos y jurídicos elaborados alrededor del derecho a la educación para NNA, uno de los denominadores comunes en su estructura es la ausencia de distinciones o excepciones respecto a la aplicación de los instrumentos disponibles para la garantía del derecho, de forma tal que se infiere un tratamiento igualitario, en el que prevalece la condición de menor frente a cualquier otra característica imputable. Hablar sobre igualdad desde la perspectiva de los derechos supone la disposición de condiciones materiales que permitan un acceso homogéneo a los medios y las instancias que se requieren para el cumplimiento del derecho en cuestión, es decir, se requiere de la creación de condiciones materiales para una libertad posible para todos, y en contribuir a la seguridad con la satisfacción de necesidades a quien no puede hacerlo por su propio esfuerzo (Peces-Barba, 1995, p. 283).

En cuanto al principio de universalidad de los derechos, incluyendo por supuesto el derecho fundamental a la educación, es importante resaltar por lo menos tres dimensiones o perspectivas que se subsumen en el concepto de universalidad: I) puede asumirse como la propiedad que atribuye la titularidad del derecho a todo el conjunto de seres humanos; II) en una perspectiva temporal, supone que el derecho es válido en cualquier momento de la historia, es decir, es intemporal; III) finalmente, si se traslada el análisis a un contexto geográfico, el concepto de universalidad se comprende la extensión del derecho a todas las sociedades políticas sin excepción.

Así las cosas, la noción de universalidad, desde la perspectiva conjunta que constituyen las dimensiones del principio, en el campo de la garantía de derechos, implica que los medios

materiales, necesarios para concretar la igualdad, deben hacerse extensivos espacio-temporalmente a todas las personas sin que medie excepción alguna, situación que representa dificultades en el diseño de las políticas que posibiliten concretar lo que se haya dispuesto en la literatura y el ordenamiento jurídico aplicable a los derechos humanos.

Bien se podría decir que todas las sociedades políticas que conforman el mundo actual tienen resuelto —en el papel— el problema que representa su obligación de garantizar el derecho fundamental a la educación para NNA, habiendo dispuesto las normas y tomado decisiones judiciales necesarias para cumplir con el deber que les asiste conforme al derecho tutelado. No obstante, en la práctica, las instancias e instituciones que representan al Estado y que tienen la obligación de dar aplicación a dichas normas, encuentran una serie de situaciones estructurales y coyunturales que entorpecen y en ocasiones imposibilitan la garantía efectiva del derecho, además, se presentan tensiones y condicionantes que exceden el marco de la educación y se interceptan con aspectos que corresponden a otros derechos, lo que requieren un replanteamiento tanto del derecho fundamental a la educación como a los mecanismos que en la actualidad se emplean para garantizar su cumplimiento.

Hablar del derecho fundamental a la educación, enmarcado en el ordenamiento jurídico colombiano, exige analizar las implicaciones y estructura del sistema educativo local, así como de las características de sus usuarios. Es necesario prestar especial atención al grupo poblacional que depende de los servicios educativos que son prestados por parte del Estado, pues ellos son susceptibles de ser subsumidos en las condiciones que se contemplan en el principio de igualdad, en lo que se refiere a la imposibilidad de satisfacer la necesidad (educación) por su propio esfuerzo, lo que requiere de las condiciones materiales dispuestos en el ordenamiento jurídico para que exista una posibilidad real de acceso a sus derechos. Con base en este contexto, se empieza a hacer notoria la brecha existente entre las disposiciones normativas y los medios efectivos por los se pretende

dar cumplimiento a los postulados del derecho, por cuanto no son secreto para nadie las complicaciones y problemáticas de los servicios educativos públicos en la nación colombiana.

De acuerdo con el sistema de Datos Abiertos del Gobierno nacional, relacionados con las estadísticas en educación básica y media por departamento, en lo que respecta al departamento del Tolima, se ha reportado un descenso en los valores asociados a la población en edad escolar entre los 5 y los 16 años a la par de un incremento en el número de estudiantes matriculados: una cobertura de 77 % en 2011 a un valor cercano al 97 % para 2018. Sin embargo, la deserción escolar tuvo un incremento de alrededor del 65 %, lo cual, si se adiciona al porcentaje de la población de menores que se reporta sin cobertura, se tiene, en el más optimista de los escenarios —que corresponde a los datos presentados para la vigencia 2018—, un 8 % del total poblacional contemplado entre los 5 y los 16 años, que se encuentra por fuera de las dinámicas educativas en el departamento del Tolima, lo que representa 25.996 menores a los cuales no les son extensibles los supuestos sobre los que se erige el derecho fundamental a la educación, pues por razones que no se encuentran contempladas en la doctrina ni el ordenamiento jurídico, no reciben un trato igualitario ni hacen parte del universo poblacional sobre el que se extiende, desde la teoría, la obligatoriedad del derecho (tabla 2).

Tabla 2

Estadística educación básica y media, Tolima

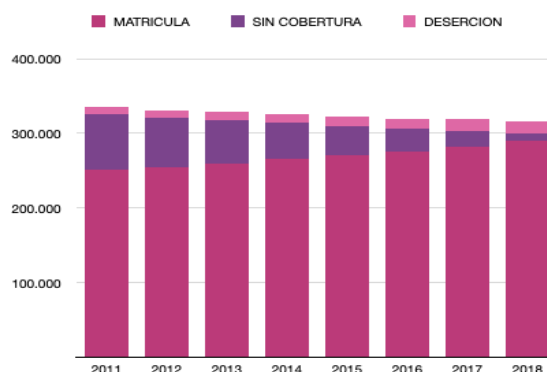
Periodo	Población 5-16	Matrícula	Sin cobertura	Deserción
2018	300.441	289.473	10.968	15.028
2017	303.140	281.350	21.790	16.436
2016	306.395	276.329	30.066	12.734
2015	310.206	270.919	39.287	13.050
2014	313.709	265.164	48.545	11.509
2013	317.546	259.517	58.029	11.337
2012	321.653	254.638	67.015	8.882
2011	325.983	252.015	73.968	9.069

Fuente: Datos Abiertos (2020).

Claramente se evidencia, tomando como referente para ejemplificar la hipótesis planteada previamente, que no puede hablarse de una garantía efectiva del derecho a la educación para NNA, y que tanto los tratados internacionales como los ordenamientos jurídicos alrededor del mundo presentan falencias y son insuficientes para ejecutar la noción que reviste el derecho fundamental. En una observación inicial, no se detectan las variables que provocan esta brecha, la cual, si bien ha ido disminuyendo, tal como lo indican las cifras, persiste a través del tiempo sin que se encuentre su origen. De igual forma, no se contempla en la norma excepción alguna que permita sustentar la insuficiencia en la cobertura y la deserción escolar, además, no es concebible contemplar que la disminución de la brecha, en el sentido que se visibiliza a partir de los datos, pueda suponer en el futuro el cierre total de la misma (figura 1).

Figura 1

Evolución del sistema educativo en el Tolima 2011-2018



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, podría asumirse desde una óptica general, que no es equiparable la falta o insuficiencia en la cobertura con la deserción escolar y que los dos fenómenos deberían tratarse por separado, dado su carácter diverso entre sí. Frente a ello se presenta una de las primeras generalizaciones necesarias para poder avanzar en el presente análisis: no basta con que el Estado

pretenda garantizar el acceso a las aulas, sino que deben disponerse medios suficientes para garantizar de forma simultánea la permanencia de los estudiantes en el sistema, además de propender por la conclusión efectiva de los ciclos académicos, por cuanto procesos inconclusos de educación significan que el derecho no ha sido garantizado.

Uno de los principales inconvenientes que se han manifestado para impedir el diseño de políticas educativas adecuadas, en el marco de los postulados del derecho fundamental a la educación, es quizá la perspectiva con la que se ha abordado el tema desde la administración de lo público. Resulta en extremo incorrecto asimilar la educación con la simple noción de acceso, conclusión a la que se llega con facilidad si se revisan las prioridades de inversión de los Gobiernos en lo que respecta a la educación. Dichas prioridades se han enfocado sobre todo en infraestructura con la finalidad de incrementar el número de cupos, asumiendo que una vez nivelados los valores de oferta y demanda, es decir, con una cobertura del 100 %, el derecho a la educación se vería garantizado y el rol del Estado en este proceso estaría cumplido. Pese a esto, el análisis estadístico de la cuestión indica que este supuesto no solo es falso, sino que la unidimensionalidad en el abordaje de la garantía de derechos genera problemáticas subsidiarias y, en algunos casos, vulneración de otros derechos.

El artículo 67 de la Constitución política colombiana, en el que se consagra el derecho a la educación, dentro de otros aspectos, contempla:

[...] la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

A partir de este postulado, se subsume la connotación del derecho a la educación al acceso y la permanencia simultánea y obligatoria para posibilitar el cumplimiento cabal de la finalidad de la norma. Esto reafirma la importancia de analizar cuáles son las situaciones que conllevan a que se

perpetúe el marginamiento de un segmento de la población de menores que no pueden acceder al sistema educativo o que no logran culminar los ciclos educativos de manera exitosa.

En cualquiera de los dos escenarios que plantea la realidad social y que define el incumplimiento de todas las normas relacionadas al derecho fundamental a la educación, existen situaciones que pueden, *a priori*, establecerse como determinantes y que, pese a su conocimiento general, no han sido contempladas desde el ordenamiento jurídico para complementar y reforzar los constructos existentes a la fecha. Es apenas lógico que en un país como Colombia, en el que para el 2018 la pobreza extrema alcanzaba el 7,2 % y el coeficiente de Gini determinaba una concentración del ingreso del orden de 0,571, se presenten casos en los cuales las personas no logren acceder a lo que se supone una constante social (educación, trabajo, vivienda, salud), de tal forma que las falencias asociadas a otros derechos fundamentales determinan la imposibilidad de muchos menores para asistir a la escuela y poder terminar su ciclo de formación de manera ininterrumpida.

No es posible hablar de garantía de derechos si lo que se pretende es alcanzar dicha garantía de forma independiente y aislada. Surge la necesidad, entonces, de complementar los postulados y principios generales de los derechos que inicialmente fueron planteados: igualdad y universalidad, añadiendo a estos el *principio de conexidad*. En un sistema social y económico como el que se ha desarrollado hasta la actualidad, es inconcebible pretender aislar un aspecto de la vida en sociedad de otro.

No es posible, por ejemplo, pensar en la raza humana como seres sociales y no políticos, o como seres políticos y no económicos, existe una intrincada red de relaciones y lazos que convierte a la dinámica humana en un todo. Las conexiones que enlazan a una situación social con otra tienen implicaciones múltiples, las cuales, si bien son en extremo complejas y amplias, no puede ser este el argumento para que sean inobservadas desde la esfera del ordenamiento jurídico.

El principio de conexidad se define como las relaciones jerárquicas de orden superior e inferior que subyacen a un derecho humano, y que determinan la existencia, o no, de situaciones que coadyuvan, impiden, limitan o condicionan la posibilidad de garantizar el derecho en cuestión, y del cumplimiento y garantía, o no, de otros derechos asociados a los aspectos que definen la realidad social del individuo. En otras palabras, el principio plantea la necesidad de identificar y analizar cuál es el cúmulo de derechos que requiere ser garantizado o cubierto como condición para el cumplimiento de otro derecho, con lo que surge la posibilidad de incluir un principio adicional, complementario al de conexidad, el *principio de integralidad o indivisibilidad*.

No se trata por medio del presente documento de insertar elementos nuevos al análisis de los derechos humanos, pues es claro que las nociones de las que trata el análisis ya habían sido identificadas y abordadas de forma amplia, sin embargo, el ordenamiento jurídico adolece de la incorporación de esas variables, lo cual ha resultado en políticas públicas incompletas, ineficaces e inadecuadas. Volviendo sobre el derecho a la educación, se tienen argumentos para afirmar que la inestabilidad laboral de las familias deriva irremediablemente en la imposibilidad de que el menor se inserte de forma exitosa al sistema educativo y concluya su proceso formativo. Cuando la alimentación o la vivienda no son una constante, asuntos como la educación empiezan a perder importancia, la ponderación que tácitamente realiza la familia, e incluso el menor mismo, da como resultado que buscar la forma de poner comida en la mesa prima sobre asistir a la escuela.

Con base en las dimensiones incorporadas en el presente análisis, empieza a consolidarse una perspectiva que sugiere que algunos derechos, para poder ser garantizados, deben ser cumplidos en forma integral. Se genera un marco en el que las instancias e instrumentos estatales que propenden por dicha garantía de derechos deben ser diseñados e implementados en cumplimiento de un principio de indivisibilidad, con atención a las complicaciones que han sido evidenciadas en el proceso de ejecución de las medidas normativas tendientes a materializar los derechos de las

personas. Abordando directamente la temática que atañe al presente documento, y tomando como caso de estudio el derecho fundamental a la educación, el análisis deriva en que el cúmulo de situaciones y contextos asociados a los derechos económicos, sociales y culturales parecen encontrarse subsumidos en un principio de indivisibilidad, que aparentemente imposibilita su consecución efectiva de forma aislada e individual, haciéndose necesario identificar en qué radica la conexidad entre los derechos que hacen parte de este grupo.

Los derechos económicos, sociales y culturales son los derechos humanos relacionados con el lugar de trabajo, la seguridad social, la vida en familia, la participación en la vida cultural y el acceso a la vivienda, la alimentación, el agua, la atención de la salud y la educación. Aunque los derechos económicos, sociales y culturales pueden expresarse de manera diferente según los países o los instrumentos, hay una lista básica (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH, 2009):

- Los derechos de los trabajadores, que incluyen la prohibición del trabajo forzado, los derechos a escoger o a aceptar libremente un trabajo, a un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, al disfrute del tiempo libre y a la limitación razonable de las horas de trabajo, a la seguridad y la higiene en el trabajo a afiliarse a sindicatos y a fundarlos y a la huelga;
- El derecho a la seguridad social y a la protección social, que incluye el derecho a la no denegación de la cobertura de la seguridad social de manera arbitraria o no razonable y el derecho a la igualdad en el disfrute de la adecuada protección en caso de desempleo, enfermedad, vejez o falta de medios de subsistencia en circunstancias que escapen al control de la persona;

- La protección de la familia y la asistencia a esta, que incluye los derechos a contraer matrimonio mediante el libre consentimiento de los cónyuges, la protección de la maternidad y de la paternidad y la protección de los hijos de la explotación económica y social;
- El derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye los derechos a la alimentación y a la protección contra el hambre, a una vivienda adecuada, al agua y al vestido;
- El derecho a la salud, que incluye el derecho a acceder a las instalaciones, los bienes y los servicios relacionados con la salud, a condiciones laborales y ambientales saludables y a la protección contra las enfermedades epidémicas, así como los derechos pertinentes a la salud sexual y reproductiva;
- El derecho a la educación, que incluye el derecho a la enseñanza primaria gratuita y obligatoria y a la enseñanza secundaria y superior generalizada, accesible y progresivamente gratuita; y el derecho de los padres de escoger la escuela de hijos;
- Los derechos culturales, que incluyen el derecho a participar en la vida cultural y a compartir los adelantos científicos y beneficiarse de ellos y el derecho a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas.

A partir de la conceptualización de los derechos económicos, sociales y culturales, y centrando la atención sobre el derecho a la educación, se obtiene que existe una evidente relación entre todos los derechos que hacen parte de este aglomerado y las implicaciones sociales y particulares que significa la educación para los menores. Los derechos mencionados tienen una marcada incidencia en la estabilidad y bienestar tanto de NNA como de sus familias, y su vulneración deriva en la imposibilidad de que los NNA se inserten de forma exitosa en las dinámicas que componen el sistema educativo.

Figura 2

Estructura de la conexidad del derecho a la educación



Fuente: Elaboración propia.

En el diagrama de Venn (figura 2) se refleja la indivisibilidad como la dependencia que existe entre situaciones subsidiarias para garantizar efectivamente el derecho fundamental a la educación: sin estabilidad laboral y condiciones dignas de vida, sin salud, con limitaciones en el acceso a la seguridad social, presencia de explotación económica o marginación de dinámicas culturales, cualquier esfuerzo que se haga para garantizar la educación resulta fútil e insostenible en el tiempo.

Al igual que otros derechos humanos, los derechos económicos, sociales y culturales contienen dos tipos de libertades: la libertad frente al Estado y la libertad a través del Estado. Por ejemplo, el derecho a una vivienda adecuada abarca el derecho a no ser sometido a un desalojo forzoso ejecutado por agentes del Estado (libertad frente al Estado) y el derecho a recibir asistencia para acceder a una vivienda adecuada en determinadas situaciones (libertad a través del Estado).

Esas libertades cada vez se definen mejor en los ordenamientos jurídicos nacionales, regionales y mundiales, en las leyes y reglamentos, en las constituciones nacionales y en los tratados internacionales. Su aceptación como derechos humanos genera obligaciones jurídicas para los

Estados, que han de garantizar que todas las personas que se encuentren en el país pueden disfrutar de esos derechos y ofrecer mecanismos de recurso a tales personas en caso de que se infrinjan los derechos. Al igual que ocurre con otros derechos humanos, el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, junto con el principio de la no discriminación, da lugar a que la atención se centre en los grupos más excluidos, discriminados y marginados de la sociedad (ACNUDH, 2009, p. 4).

En revisión de los preceptos doctrinales existentes en torno al derecho fundamental a la educación (y a los derechos económicos, sociales y culturales en general) se refuerzan las premisas que soportan los principios transversales que han sido identificados hasta este punto: igualdad, universalidad, conexidad e indivisibilidad. Todos ellos dependen directamente de las actuaciones, protocolos y disposiciones que desde el Estado se promulgan y que, contenidos en los ordenamientos jurídicos, propenden por dar cumplimiento a los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos. Tanto la garantía de derechos como la intervención de las falencias asociadas a dichas garantías parten de la administración pública y sus capacidades administrativas y presupuestales para lograr ajustar sus políticas a las necesidades reales de la población.

Merced a la evidencia obtenida en desarrollo del presente análisis, es posible concluir anticipadamente que las falencias en la perspectiva estatal para el abordaje de la garantía de los derechos humanos han propiciado la formulación de políticas públicas desde una óptica individual y sesgada que ha obviado elementos esenciales. Se asume que las implicaciones y matices de los derechos humanos pueden suceder de forma aislada e independiente en modo, espacio y tiempo, lo que genera decisiones desde la estructura estatal inoperantes, no por su naturaleza o forma, sino por su carácter anacrónico desarticulado, respecto a otros derechos.

Pareciera que los postulados hasta este punto esgrimidos conforman una nueva interpretación tanto de los derechos humanos como de las políticas públicas que a ellos se encuentran asociados. No obstante, esta perspectiva refleja aspectos básicos y ampliamente conocidos respecto a los principios que definen el Estado y que permiten construir y caracterizar una visión integral de los derechos tomando en consideración que a esta noción se hallan vinculados tres postulados sin los cuales cualquier asunto que se circunscriba en la esfera de los derechos humanos carece de efectividad alguna: el Estado social, el Estado de derecho y el Estado democrático.

Estas situaciones no se asumen en la doctrina como coyunturas individuales, ni el ordenamiento jurídico apela a una u otra de ellas según sea requerido por la situación. *A contrario sensu*, la concepción del Estado involucra de manera simultánea la idea de los límites al poder, la separación de poderes, el principio de legalidad y gobierno de las leyes —como componentes del Estado de derecho—, la premisa de participación y pluralismo político —piedra angular del Estado democrático— y, finalmente, la actuación positiva del Estado, así como la promoción y remoción de obstáculos para la práctica de los derechos —elementos inherentes al Estado social—.

La indivisibilidad que se asocia a los derechos humanos parte de las mismas características de la noción y estructura del Estado. Cada uno de las dimensiones enfatizadas garantizan un aspecto primordial de los derechos, lo que conlleva lógicamente a inferir que esta misma integralidad se hace extensiva a las políticas que emanan de dicha estructura estatal. Sin embargo, la realidad demuestra que no se aplica la misma línea de pensamiento y que en el ejercicio de lo público se divide aquello que por naturaleza debe ser abordado como un todo y que no permite tratamientos parciales, so pena de comprometer sus resultados, es decir, la garantía de derechos y el bienestar de la población.

2.3. El fenómeno migratorio y el derecho fundamental a la educación

El modelo globalizado bajo el que operan los estados modernos supone la generación de premisas de universalidad bajo el presupuesto del desmonte de fronteras para el libre tránsito entre territorios nacionales, lo cual se traduce en obligaciones desde lo público que trascienden el marco de lo local, ampliando el universo de sujetos de derecho sobre los cuales se hacen obligatorias ciertas intervenciones, tal como sucede con lo referente a la educación para los menores migrantes, frente a los cuales prevalece su condición de menores, ante el estatus migratorio, por lo que se generan conflictos de índole administrativa puesto que no se tiene claridad sobre el número de menores migrantes en territorio nacional, y por lo tanto se ven truncadas las posibilidades materiales del Estado para ajustar sus políticas y estrategias tendientes a cumplir con sus obligaciones en materia de educación para este conglomerado poblacional, de los cuales una parte importante ingresa al país de manera irregular.

Son amplios los debates que se generan en torno al papel del Estado en la garantía de derechos para la población migrante, y resulta del todo claro que desde los ordenamientos jurídicos se ratifica la obligatoriedad de dicha garantía, que se genera a partir de la noción de universalidad en la que se basa la doctrina de los derechos humanos. No obstante, en el ejercicio de la Administración Pública son otros los desafíos y obstáculos, la mayoría de ellos igualmente generados a partir de la necesidad de dar cumplimiento a los mismos ordenamientos jurídicos, de tal manera que si bien se reconoce la obligación por parte de las instituciones que representan al Estado, también debe ponerse sobre la mesa el procedimiento, medios y herramientas a través de las cuales se posibilita materializar los compromisos y deberes que corresponden a la función pública.

Bajo esta premisa, se pone de manifiesto que se hace necesario un correlato puntual y explícito de lo teórico en asuntos de derechos humanos, que logre reconciliar el ejercicio de la Administración Pública bajo las directrices legales que le son impuestas a las instancias e

instituciones que representan al Estado, logrando una articulación teórico-práctica en la que se posibilite la atención oportuna desde lo público —en cumplimiento de lo que ordenamiento jurídico impone— reconociendo de forma simultánea los plazos, instancias y procesos que por mandato de ley deben adelantarse para la ejecución de iniciativas y recursos desde lo público.

Según Hanson y Woodruff (2003), la decisión de estudiar puede verse como una decisión de inversión y, por lo tanto, un individuo continuará su educación hasta el punto en el que los retornos de la escolaridad adicional (ingresos más altos en el tiempo que queda de vida) sean iguales a los costos de la educación adicional (ingresos dejados de recibir más los costos de la instrucción).

Ahora bien, la posibilidad de ver la educación de los hijos como una inversión depende, en gran medida, del nivel de educación de los padres. Los padres más educados pueden estar mejor informados sobre las oportunidades de empleo y los salarios que se ofrecen para los diferentes niveles de escolaridad, o pueden ellos mismos estar disfrutando de las recompensas que brinda el mercado de trabajo a las personas con un nivel de educación superior al promedio. (Cox-Edwards y Ureta, 2003, p. 11)

Lo anterior no solo corrobora el papel y la dinámica de la educación en la sociedad, sino que además evidencia una situación en extremo compleja dentro de la coyuntura de la migración. Por una parte, el retorno de la escolaridad adicional pierde progresivamente relevancia y pasa a un segundo plano, al encontrarse condiciones más importantes como la simple supervivencia diaria, y, por otra parte, cuando la población migrante se trata de familias con bajos grados de escolaridad, se termina de diluir la oportunidad de los menores para que la educación sea una prioridad desde la perspectiva de los padres.

Ahora bien, las implicaciones del fenómeno migratorio trascienden el análisis cultural respecto al entorno familiar. Emerge una variable que, si bien en teoría no debería ser decisoria sobre el

acceso y garantía de derechos para la población migrante, en la realidad supone una serie de contratiempos y vacíos jurídicos que apuntan en detrimento de los intereses y del bienestar de los menores migrantes. Existe suficiente ilustración acerca de la inexistencia de limitantes y condiciones en lo que concierne a los derechos de niños, niñas y adolescentes, por lo cual el supuesto principal versa sobre la obligatoriedad de los Estados para garantizar educación a todos los menores que hagan presencia en el territorio, sin que su estatus migratorio ni condición jurídica sea óbice para entorpecer su acceso efectivo al sistema educativo, lo que se traduce en la imposibilidad para que desde la administración pública se apele a coyunturas o situaciones jurídicas para obviar la obligatoriedad de la educación como servicio social universal; en resumen, prima la condición de menor sobre cualquier otra característica coyuntural, legal, social, política o económica, en lo que tiene que ver con los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes que hacen parte de los flujos migratorios.

El fenómeno migratorio venezolano que ha acaecido en territorio colombiano en los últimos años solo sirve de referencia para poner de manifiesto una condición que claramente genera impedimentos materiales para el acceso a la educación y que no se limita a los menores provenientes del extranjero, sino que en esta situación se subsumen también los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzoso. La ausencia de documentación es el denominador común que en la mayoría de los casos resulta como el principal impedimento para la formalización de los requisitos que supone el sistema educativo local.

La irregularidad en la condición de migrante supone la ausencia de medios documentales que permitan una acción por parte del Estado, teniendo en cuenta el esquema procedimental bajo el cual se desarrollan los trámites en la Administración Pública. Lo anterior evidencia la magnitud de los inconvenientes estructurales que el aparato estatal manifiesta y la ausencia de alternativas

expeditas para poder atender de forma prioritaria situaciones que derivan en la vulneración de los derechos que se suponen garantizados.

Es incontrovertible el hecho de que los ordenamientos jurídicos no se encuentran preparados para asumir y dar tratamiento a las implicaciones que se derivan de la obligación de garantizar los derechos humanos, cuando esta garantía se contextualiza en situaciones excepcionales como los fenómenos migratorios. Dado que el modelo institucional prioriza lo formal sobre lo substancial, es decir, priman los requisitos procedimentales y documentales sobre las necesidades manifiestas por la población a quien se supone debe garantizarse sus derechos, en escenarios como el de la educación se desdibujan todos los supuestos sobre los que se erige este derecho fundamental. Que el trámite prevalezca sobre el interés del menor deriva en la imposibilidad de acceder de manera oportuna al sistema educativo, de manera que se interrumpe el proceso de formación y, por tanto, se transgrede un derecho fundamental universalmente aceptado en condiciones que parecen infranqueables para los Estados.

Capítulo 3. una apuesta para la comprensión del derecho fundamental a la educación de niños, niñas y adolescentes en el marco de los flujos migratorios venezolanos en Ibagué, departamento del Tolima

La crisis migratoria que tuvo su génesis en tierras venezolanas y que ha desatado un fenómeno sociopolítico en la nación colombiana en los últimos años ha representado una situación no prevista por el Estado colombiano y para la cual no existían herramientas suficientes que permitieran hacer frente a los impactos de estos flujos migratorios sobre esferas como las de los derechos humanos. La imposibilidad de garantizar el cumplimiento de estos a través de los instrumentos de política pública disponibles en las instituciones e instancias que representan al Estado en cada territorio derivó en que las brechas entre las necesidades manifiestas por la población migrante y la atención efectiva de las mismas crecieran en una escala exponencial. La ineficacia aparente en los sistemas de registro de información, por medio de los cuales se posibilitaría un seguimiento objetivo de la realidad social que supone la migración venezolana en territorio colombiano, también agravó la situación.

De manera puntual, en el proceso de levantamiento de información relacionada con las cifras de matrícula de niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos en instituciones educativas en el municipio de Ibagué, no se encontró nada antes del 2017 en los sistemas de información, puntualmente en el Sistema Integrado de Matrícula (Simat), respecto a la vinculación de población migrante en las instituciones educativas de carácter público. Para el caso concreto de la Secretaría Municipal de Educación de Ibagué, fue apenas durante la vigencia 2017 que se hicieron los ajustes necesarios para modificar la plataforma para que se permitieran incluir las variables relacionadas

con el estatus migratorio de los menores que se vinculaban al sistema educativo local, razón por la cual el análisis estadístico de los flujos migratorios previos a 2018, no cuentan con información que permitan su cuantificación y caracterización, en las instituciones educativas del municipio de Ibagué.

A partir de la solicitud de información extendida a la Secretaría de Educación del Municipio de Ibagué, referente a datos relacionados con la matrícula de población venezolana en instituciones educativas públicas locales, se obtuvieron cifras de matrícula por grado y por institución educativa del número de estudiantes venezolanos matriculados para las vigencias 2019 y 2020, no obstante, para la presente investigación no resulta relevante la distribución de los estudiantes en los planteles educativos y, por lo tanto, será incorporada como una variable en el análisis.

Tabla 3

Número de estudiantes venezolanos matriculados por grado

AÑO	GRADOS												TOTAL
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
2019	102	98	50	64	51	55	54	39	34	28	10	4	589
2020	200	211	159	121	123	116	136	86	66	50	43	10	1.321
TOTAL POR GRADO	302	309	209	185	174	171	190	125	100	78	53	14	
VARIACIÓN ANUAL (%)	96,1	115,3	218,0	89,1	141,2	110,9	151,9	120,5	94,1	78,6	330,0	150,0	124,3 %

Fuente: Secretaría Municipal de Educación de Ibagué, Simat (2019-2020).

La tabla 3 resume la dinámica de los flujos migratorios de niños, niñas y adolescentes venezolanos en las instituciones educativas del municipio de Ibagué, representados en el número de estudiantes matriculados para cada vigencia, en cada uno de los grados de básica y media, lo que permite apreciar que el incremento en las aulas de menores venezolanos se duplicó para casi todos los grados en 2020, comparado con 2019.

Resulta importante aclarar que el Simat compone una herramienta netamente cuantitativa, en tal sentido se hace importante contextualizar este instrumento, tal como ha sido concebido. El Simat es una herramienta que permite organizar y controlar el proceso de matrícula en todas sus etapas, es además un sistema de gestión de las matrículas de los estudiantes de instituciones oficiales que facilita la inscripción de alumnos nuevos, el registro y la actualización de los datos existentes del estudiante, la consulta del alumno por institución y el traslado a otra institución, entre otros. La administración de las etapas y usuarios del Simat es responsabilidad de cada secretaría de Educación certificada, de acuerdo con la Circular 09 de 2012, emitida por el Ministerio de Educación Nacional.

El Simat es un sistema desarrollado por el Ministerio de Educación Nacional, ante el cual las entidades territoriales como Medellín tienen la responsabilidad de reportar la información de matrícula, velar por su correcto diligenciamiento y tener control sobre los usuarios de las instituciones educativas oficiales y no oficiales del municipio.

Volviendo sobre las cifras que emite la Secretaría Municipal de Educación de Ibagué, respecto a las matrículas registradas de niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos en las instituciones educativas locales, se encuentra que, tal como se había mencionado, los registros de los flujos migratorios en el territorio ibaguereño son precarios. La estructura estatal que representa la administración municipal no se encontraba preparada para sistematizar y levantar estadística relacionada con la incidencia de la migración en el sistema educativo municipal. No obstante, con la información aportada de las vigencias 2019 y 2020 es posible proceder con una aproximación respecto a las características y repercusiones de este fenómeno migratorio en relación con el derecho fundamental a la educación.

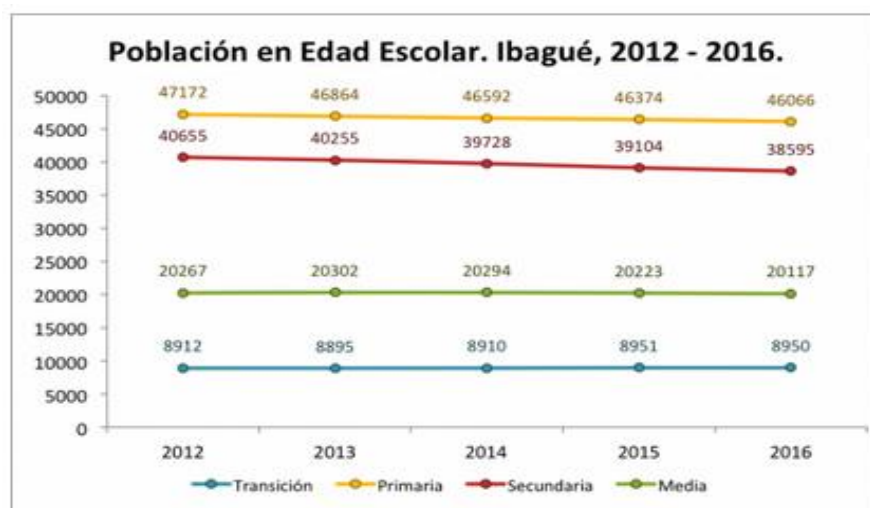
El municipio de Ibagué, históricamente, ha sido uno de los territorios que mayores índices de desempleo ha manifestado a nivel nacional. Pese a ello, los flujos migratorios tanto internos como

externos han determinado un carácter de territorio receptor para el municipio, consiguiendo que personas de otros municipios del departamento y el país decidan migrar a suelo ibaguereño en búsqueda de nuevas oportunidades.

De acuerdo con el programa Ibagué Cómo Vamos (2016), la evolución de la población en edad escolar desde el año 2012 hasta los años recientes evidencia, desde la óptica de la demanda potencial de matrículas en el sistema educativo, que se debe realizar un esfuerzo por dar cobertura a las necesidades de formación académica de los niños y jóvenes que se encuentran en primaria, debido a que es el nivel educativo que mayor población concentra, y en el nivel de transición por ser el único en presentar una tendencia creciente durante el periodo de estudio.

Figura 3

Población en edad escolar Ibagué, 2012-2016



Fuente: Ibagué Cómo Vamos (2016).

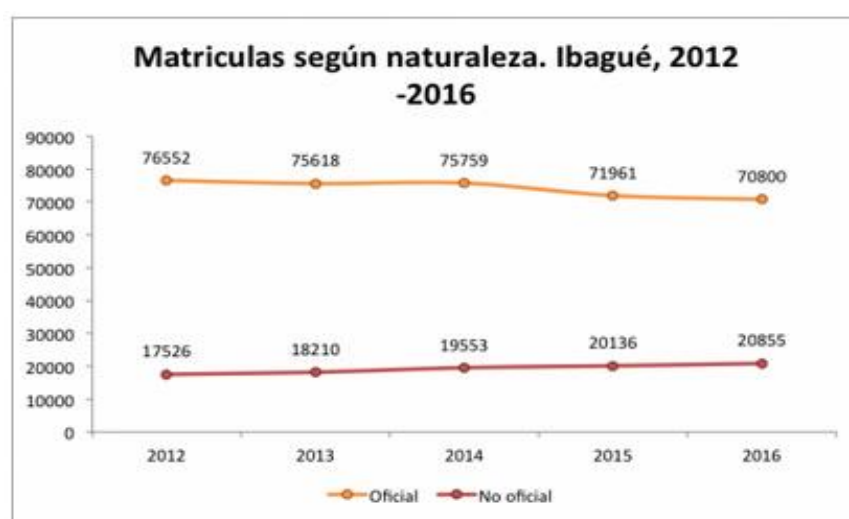
A nivel global, durante los años 2012 a 2016, la distribución de matrículas por tipo de establecimiento educativo ha venido descendiendo en las instituciones oficiales. Particularmente, en el año 2012, registraban 76.552 estudiantes matriculados y para el año 2016 la cifra se redujo a 70.800. Sin embargo, los establecimientos no oficiales del sector educativo de Ibagué registraron

una tendencia creciente que pasó de 17.526 estudiantes en el 2012 a 20.855 en el 2016. Lo anterior evidencia durante el periodo de estudio la pérdida de participación de la matrícula educativa oficial en el total de matrículas de la ciudad de Ibagué (Ibagué Cómo Vamos, 2016).

En este sentido, la matrícula oficial pasó de representar el 81,4 % del total en el 2012 a 77,2 % en 2016 y, en sentido contrario, la matrícula no oficial aumentó su participación de 18,6 % a 22,8 % durante el mismo periodo de tiempo. Respecto a la situación descrita, es de interés conocer las causas de la disminución de las matrículas en el sector educativo público, debido a que la reducción de la población en edad escolar no sustenta en la totalidad el decrecimiento en las matrículas. Por ende, se debe indagar sobre factores como la deserción escolar, la repitencia, la calidad educativa, el ambiente escolar, entre otros temas que con base en la literatura se han identificado como obstáculos del proceso educativo de niños y niñas, además de factores que demuestran que las políticas públicas educativas como la formación gratuita no son las óptimas (Ibagué Cómo Vamos, 2016).

Figura 4

Matrículas Ibagué, 2012-2016

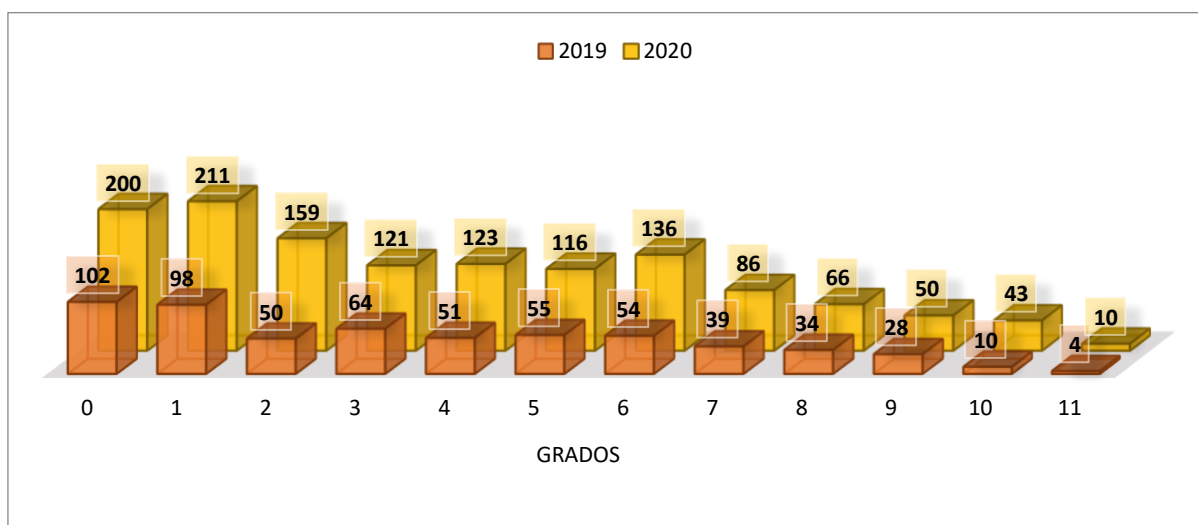


Fuente: Ibagué Cómo Vamos (2016).

En cuanto al impacto de los flujos migratorios sobre el sistema educativo ibaguereño, se observa que las matrículas de estudiantes venezolanos en los planteles educativos se duplicaron en el 2020 en relación con el 2019.

Figura 5

Matrícula de estudiantes venezolanos en Ibagué, 2019-2020



Fuente: Elaboración propia con datos Simat 2019-2020.

La línea posterior del gráfico (figura 5) representa el número de matrículas por grado para la vigencia 2020, en comparación con los mismos datos para la vigencia 2019 —línea anterior—. Se observa que, para todos los niveles de educación, tanto en básica como en media, se ha manifestado un incremento promedio del orden de 124 %, respecto al año inmediatamente anterior.

Es claro que los flujos migratorios desde Venezuela hacia Colombia han aumentado desde el inicio del fenómeno. Sin embargo, la ausencia de sistemas de información aunada al enorme volumen de migrantes que llegan a territorio colombiano por medios y vías irregulares imposibilita el análisis objetivo respecto a la garantía del derecho a la educación para el conjunto social, así

como la medición de la cobertura de la que es capaz la administración municipal, como representante del Estado frente a las necesidades de la población migrante en territorio municipal.

Ya se ha hablado de forma amplia sobre las posibilidades materiales del Estado para lograr la garantía de derechos a la que se ha comprometido, tanto como obligación derivada del ordenamiento jurídico de cada nación como de los compromisos adquiridos por la suscripción voluntaria de los tratados internacionales sobre derechos humanos, no se trata de un asunto facultativo de política pública, sino de una obligación que ha sido desarrollada con amplitud en la doctrina y jurídicamente soportada. En este orden de ideas, los recién llegados tienen un legítimo interés en convertirse en miembros de pleno derecho de la sociedad, mediante su participación y su inclusión progresiva, lo cual solo es posible en la medida que se dispongan los recursos e instrumentos de política pública necesarios para adaptar la estructura del Estado y permitir la cobertura para los migrantes, además de lograr levantar bases de datos suficientes para identificar y cuantificar la magnitud actual del fenómeno migratorio.

3.1. Permanencia en el territorio: Ibagué ciudad de tránsito para los migrantes venezolanos

Una de las premisas planteadas en el capítulo anterior, y que se manifiesta como uno de los determinantes de la situación para la población migrante en Ibagué, es la naturaleza del territorio y el carácter provisional de la estadía de estos flujos migratorios en el municipio. Los procesos que se encuentran a cargo del Estado en lo que se relaciona con la garantía de derechos y provisión de servicios sociales a los migrantes se ven interrumpidos y se imposibilita el seguimiento y evaluación de las políticas públicas territoriales que tienen incidencia sobre la población migrante, lo que profundiza la brecha social que padecen los no nacionales y recorta, además, las posibilidades materiales del Estado para cumplir los compromisos que se han dado por sentados, desde la teoría, en materia de derechos humanos.

Ibagué se ha caracterizado por encabezar los listados en materia de desempleo en el país y, pese a que en la última década las obras de infraestructura vial que se han desarrollado en el centro del país han recortado la distancia y el tiempo de desplazamiento desde Bogotá y desde el Pacífico colombiano hasta Ibagué, esto solo ha conseguido un crecimiento acelerado en la construcción de proyectos de vivienda en el municipio y un crecimiento poblacional, que no se ha visto acompañado de la expansión económica que se requiere para amortiguar los efectos del crecimiento demográfico urbano del territorio.

Después de presentar un descenso importante entre 2010 y 2017, la tasa de desempleo de Ibagué comenzó a crecer. Así, en el 2018, la tasa subió 1,3 puntos porcentuales (pp) y, en el 2019, el aumento se aceleró a 2,1 pp, el segundo aumento más alto entre las 13 áreas metropolitanas³ después de Montería. Esta dinámica creciente fue más fuerte que la del resto de las 13 áreas, donde la tasa de desempleo pasó de 10,7 % a 11,1 %, lo que muestra un incremento de 0,4 pp. Con esta trayectoria, la tasa de desempleo de Ibagué se ubicó en 16,3 % en el 2019, la tasa de desempleo más alta entre las 13 áreas metropolitanas. Cabe mencionar que el aumento en el desempleo de la ciudad se debe en gran parte al incremento de 12,2 % en la cantidad de desocupados, el cual se produjo en un ámbito donde hay una caída paralela en los puestos de trabajo (Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2019).

En cuanto a la dinámica del empleo, Ibagué arrojó un balance negativo en el 2019, una reducción cercana a los 11.500 de trabajo, situación contraria a la del resto de las 13 áreas donde sí se registró una creación positiva de empleos. Por ramas, la ciudad presentó contracciones en los niveles de

³ De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 1625 de 2013, las áreas metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada.

ocupación en 7 de los 8 sectores, la pérdida más fuerte se registró en el sector de actividades inmobiliarias, donde se perdieron cerca de 4.200 puestos de trabajo, lo que representó una caída de 17,9 % en el año, mientras que, en segundo lugar, está el sector de la industria, con una reducción de 10,4 % y una pérdida cercana a los 3.400 empleos. Entre tanto, el único sector con incremento de empleos fue el de la construcción, con un aumento de 8,4 %, más de 1.500 puestos de trabajo (DNP, 2019).

Para el cierre de la vigencia 2019, Ibagué presentaba un aumento del desempleo en un contexto de pérdida de puestos de trabajo. A ello se suma una de las caídas más fuertes de participación entre las 13 áreas, la cual se asocia con un aumento de la población inactiva, que tuvo un aumento notable de 7,7 % en 2019. Lo anterior sugeriría que la pérdida de puestos de trabajo estaría alimentando la inactividad y reduciendo así la población económicamente activa (PEA) y la participación.

El panorama laboral en Ibagué no brinda oportunidades para el flujo de personas que se desplazan desde otras locaciones hasta este territorio. Las presiones del mercado laboral formal tienen una clara repercusión sobre las cifras de informalidad en el municipio, sector con potencial para absorber los flujos migratorios, no únicamente el venezolano, pues Ibagué, históricamente, ha sido una ciudad receptora de procesos migratorios departamentales. A Ibagué se movilizan permanentemente personas de los 46 municipios del departamento por diversos motivos: educación (Ibagué cuenta con universidades públicas y privadas y una amplia oferta académica), laborales, sociopolíticos (desplazamiento forzado), entre otros, lo que deriva en una sumatoria de problemáticas socioeconómicas que dificultan la instalación permanente y definitiva de los flujos migratorios en este territorio, ante la ausencia de una oferta laboral adecuada y una economía lo suficientemente estable.

Dadas las características del fenómeno migratorio venezolano, una gran parte de los migrantes que ingresan a territorio colombiano no tienen la totalidad de requisitos y documentos que les permitan ejercer una actividad económica formal en Colombia. Ello genera una enorme oleada de trabajo informal que encuentra su génesis en la necesidad de sustentar los núcleos familiares venezolanos durante su estadía (temporal o permanente) en suelo colombiano. Para efectos analíticos, la informalidad, en el contexto del presente trabajo de investigación, se aborda de acuerdo con dos criterios: i) el criterio acogido por el DANE y desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que basa su enfoque en el tamaño de la firma y ii) el criterio de seguridad social que involucra el concepto de afiliación a salud y cotización a pensiones.

En este contexto, se observó que, en el 2019, la informalidad de la ciudad de Ibagué retomó una senda de reducción, un descenso cercano a 2,4 pp bajo ambos criterios de medición, en tanto que el resto de las áreas presentó una reducción de 0,9 pp por DANE-OIT y de 0,1 pp por seguridad social. A pesar de lo anterior, las tasas de informalidad de Ibagué continúan siendo altas y se ubicaron en el 2019 por encima del cálculo para el resto de las 13 áreas metropolitanas, ya que bajo la perspectiva DANE-OIT el resultado de 52,3 % obtenido por Ibagué fue 6,3 pp más alto que en el resto mientras que por seguridad social el valor de 55,5 %, se ubicó igualmente 6,3 pp por encima del resultado para el resto.

La inestabilidad económica del municipio se ha visto acentuada por los efectos de la pandemia durante el año 2020, que ha derivado en una pérdida de empleos, cierre de establecimientos de comercio y precarización de condiciones laborales en el municipio, cifras que por las restricciones que ha supuesto el confinamiento no han podido ser consolidadas aún. La reducción de las posibilidades laborales para la población en general del territorio es una presión adicional para que los flujos migratorios no permanezcan en el municipio, se perpetúe la interrupción de los servicios sociales, tales como la educación, y se impida la evaluación del impacto en los programas y

políticas públicas territoriales, lo que genera sesgos en la información estadística que se deriva del quehacer de la administración pública local.

3.2. Una explicación del derecho fundamental a la educación en el marco de los fenómenos migratorios: estudio de caso de menores migrantes venezolanos en el municipio de Ibagué (Tolima)

Hasta este punto de la investigación, se ha procurado contextualizar de forma concreta, objetiva y realista los elementos teóricos que subyacen a los derechos fundamentales, haciendo hincapié en el derecho a la educación, así como los parámetros jurídicos que imponen a los Estados la obligación de garantizar los mismos. El enfoque de partida es la primacía de los menores en cuanto sujetos de derechos y prioridad en la intervención de la realidad social y la prestación de los servicios de los que son responsables los Estados modernos. En este sentido, la educación como derecho fundamental se materializa a través de la infraestructura y los protocolos que son responsabilidad de las entidades territoriales descentralizadas en Colombia, por intermedio de las secretarías de Educación respectivas, en las cuales recae la labor de administrar todos los procedimientos que se subsumen en el sistema educativo local.

No vale la pena abordar el análisis a partir del “deber ser”, retrotrayendo los principios doctrinales en los que se erige el carácter de obligatoriedad de los derechos humanos desde la perspectiva de lo público. La explicación del derecho, su incidencia y desarrollo procedimental obedecen a criterios, determinantes y variables que no se hallan contenidos en la teoría que lo soporta. La realidad político-económica de las instituciones que representan al Estado en los territorios, y que son, en últimas, las responsables directas de dar cumplimiento a las disposiciones jurídicas en materia de derechos humanos, se encuentran con una serie de restricciones en muchas ocasiones propiciadas por el mismo ordenamiento jurídico. Cuando se trata de la administración

de lo público y de la aplicación de las políticas públicas que, por ejemplo, se encuentran encaminadas a garantizar el derecho fundamental a la educación, surgen limitantes a las posibilidades materiales que impiden el cumplimiento de las obligaciones estatales, o en su defecto generan cumplimientos parciales desde la perspectiva estatal, lo cual se traduce en la transgresión de los derechos que pretenden garantizarse, pues la integralidad de los derechos humanos no acepta garantías incompletas.

En el proceso de entender las implicaciones del derecho fundamental a la educación, a partir de las instancias y responsables de garantizarlo, se encuentra una brecha entre la realidad y la teoría jurídica. La educación se asimila en el ordenamiento jurídico como una transacción simple en la que se concede la matrícula al estudiante, en virtud del grado al que corresponde, para completar todos los niveles de educación básica y media, se da por sentado una serie de elementos que en la realidad de cada territorio son precarios, insuficientes y en algunas ocasiones inexistentes.

Los componentes sobre los que se basa el postulado de la posibilidad material estatal (y que atañen al presente trabajo) pueden sintetizarse en la infraestructura educativa y la cobertura, los dos principales elementos de los que debe dar cuentas cada administración con relación a los servicios de educación a los que se encuentra obligado.

Respecto a la infraestructura educativa, puede definirse como el conjunto de elementos orgánicos a partir de los cuales se hace posible la prestación de servicios de educación: planteles educativos, talento humano (docentes, administrativos, personal operativo) e insumos (computadores, pupitres, material didáctico, etc.), elementos estos que no han sido actualizados a la velocidad del crecimiento demográfico ni con la evolución de la tecnología actual, de tal manera que se manifiesta un limitante inicial en cuanto a la capacidad inmediata del sistema educativo para absorber la demanda para cada grado.

Por otra parte, la expansión y ampliación de la infraestructura educativa es un proceso financiero, técnico y administrativo que requiere cantidades importantes de recursos, los cuales no siempre se encuentran disponibles y cuya ejecución suele presentar demoras, particularmente cuando se trata de la construcción de infraestructura física educativa. Cuando la demanda educativa excede la capacidad instalada para cierto territorio, esta brecha tarda un periodo prolongado en cerrarse o, incluso, no logra cerrarse jamás. Situación similar se presenta con la vinculación de talento humano, proceso que también manifiesta dilaciones que se relacionan con los procedimientos administrativos previos que deben surtir para ocupar las plazas, amén de la insuficiencia de recursos para algunos territorios e instituciones educativas.

Ahora bien, en términos de matrícula, la capacidad infraestructural carece de posibilidades materiales reales de satisfacer la demanda educativa en un territorio determinado. Hay una constante en el número de cupos para cada institución educativa, en cada grado, según el número de docentes y aulas disponibles, al desbordar la demanda dicha constante, se genera inmediatamente una brecha que deja por fuera del sistema un número indeterminado de menores, lo que representa una clara y evidente violación a sus derechos fundamentales y una omisión a las obligaciones del Estado.

Los factores que ocasionan las falencias, expuestas brevemente en párrafos previos, obedecen a diversas naturalezas imposibles de definir en concreto, pero que en términos generales se encuentran relacionadas con i) las restricciones presupuestales que impone el ordenamiento jurídico a las entidades territoriales, según el número de habitantes y los ingresos corrientes de libre destinación con los que cuenta cada administración, y ii) la heterogeneidad de las necesidades manifiestas en cada territorio, de forma tal que la atención presupuestal no es una constante más allá de los recursos con destinación específica, que por regla general son insuficientes para cubrir la expansión del sistema educativo.

Para el caso puntual del municipio de Ibagué las posibilidades materiales que le asisten como autoridad y representante del Estado en el territorio, están directamente relacionadas con los documentos de planeación que se encuentran definidos por el ordenamiento jurídico, tales como las políticas públicas sectoriales, las cuales determinan los procedimientos, responsables e instancias al interior de la administración municipal, en la atención de las obligaciones que son de su competencia, tal como resultan ser todos los procedimientos y etapas tendientes a garantizar el servicio público de educación para niños, niñas y adolescentes.

En lo que se refiere al derecho fundamental a la educación en el territorio que ocupa el municipio de Ibagué, se tiene que las iniciativas tendientes a la garantía del derecho se abordan desde la política pública municipal de infancia y adolescencia, adoptada a través del Acuerdo 018 del 11 de diciembre de 2015, expedido por el Concejo Municipal de Ibagué, dentro del cual en Eje N° 1 “Garantía universal de los niños, niñas y adolescentes”, literal b “Lineamientos estratégicos para la garantía de los derechos de desarrollo para niños, niñas y adolescentes”, se establecen los objetivos en los que se enmarca el proceder institucional en lo que respecta a cobertura, acceso y permanencia educativa para niños, niñas y adolescentes con presencia en el municipio, sin que exista ningún tipo de segmentación poblacional en virtud de la ubicación geográfica de los menores al interior del territorio, ni de su estatus migratorio.

Es claro que la formulación, adopción e implementación de la política pública local de infancia y adolescencia en la que se encuentran contenidas las estrategias para la garantía del derecho a la educación, se dio en una época previa al inicio y masificación del fenómeno migratorio, de manera tal que no se contiene este aspecto en lo que debería ser un tratamiento diferencial, dadas las condiciones en las que llegan hasta el territorio algunos de los menores migrantes, por lo cual no les son extensibles en su totalidad los protocolos que se han definido al interior de la política pública municipal, de tal forma que si bien las directrices generales tienden a generar instrumentos e

instancias para permitir el cumplimiento del derecho fundamental a la educación, desconoce por otra parte la coyuntura socioeconómica de los menores, por lo que adolece del alcance necesario para mantener su efectividad en el marco de una situación coyuntural, tal como el fenómeno migratorio proveniente de Venezuela.

lineamientos estratégicos de desarrollo para la primera infancia	promover el acceso de la primera infancia a una educación inicial de calidad.
	garantizar una educación inicial de calidad en el marco del desarrollo integral de la primera infancia
lineamientos estratégicos de desarrollo para la infancia	mejorar la cobertura y calidad de la educación básica primaria para niños niñas de Ibagué
lineamientos estratégicos de desarrollo para la adolescencia	mejorar el acceso y permanencia en la educación media
	consolidar un modelo de educación media pertinente y en sintonía con los proyectos de vida de los adolescentes
	fomentar una cultura científica y tecnológica innovadora en todas las instituciones educativas del municipio
lineamientos estratégicos de desarrollo para todos los ciclos vitales	fomentar el acceso y la permanencia en todos los niveles educativos
	prevenir la deserción y la repitencia escolar
	fortalecer una política de infraestructura para la calidad educativa

La tabla anterior resume las estrategias contenidas en la Política Pública de Infancia y Adolescencia para el municipio de Ibagué, en lo que respecta al derecho fundamental a la educación, permitiendo validar el enfoque tridimensional: cobertura – acceso – permanencia, con el que se aborda desde la administración pública la problemática que se desarrolla en el marco de la educación como obligación del Estado, no obstante, dentro de esta carta de navegación para la administración municipal no logra identificarse la consolidación de bases de datos, medios de seguimiento y verificación, ni procesos de sistematización y análisis que permitan garantizar que las acciones encaminadas a promover y mejorar tanto cobertura, como acceso y permanencia, están respondiendo de manera objetiva a la situación real del territorio y no simplemente a objetivos político administrativos contenidos en un documento.

Resulta evidente que desde la administración de lo público es imperativo contar con unas directrices claras que definan el marco procedimental de la entidad territorial en cada uno de los aspectos que subyacen a su responsabilidad y naturaleza jurídica, máxime cuando la materialización de las responsabilidades estatales que son descentralizadas en municipios y departamentos, requieren la concurrencia de procedimientos administrativos, financieros y por supuesto legales, los cuales son los medios para la garantía definitiva de las obligaciones del Estado.

Ahora bien, el principal inconveniente que se tiene en el ejercicio de estandarizar procedimientos relacionados con situaciones y fenómenos que tienen su génesis en dinámicas socioeconómicas, tales como la coyuntura que define la realidad de los menores en el territorio y su relación con el derecho fundamental a la educación, es que esta homogenización de variables no les son extensibles al conjunto social, es decir que no es posible estandarizar las condiciones de acceso o permanencia de los menores, puesto que cada núcleo familiar se ve sujeto a diferentes condicionantes y a una ponderación individual en la que pueden existir otras situaciones y necesidades que reemplazan el rol de la educación en importancia, generando que las medidas tomadas desde la administración pública no tengan el impacto esperado, dadas las distorsiones a las que se ve sujeto el modelo una vez es puesto en práctica.

Resulta obvio que deban realizarse algunas generalizaciones en el ejercicio de diseño de las políticas públicas, entendiendo que si bien estos instrumentos son medios para la materialización de las obligaciones del Estado, su estructuración obedece a los principios de cualquier constructo teórico, por cuanto se hace necesario la incorporación de cláusulas que permitan asumir la existencia de constantes para poder tratar las variables relevantes a la política pública, de forma particular sin tener que ahondar en los enésimos escenarios y posibilidades que se generan dada la heterogeneidad en las condiciones para cada sujeto en cada uno de los grupos que coexisten al

interior del conjunto social. De lo anterior se deriva la existencia de limitaciones en el proceder del Estado en lo que respecta a la educación – puntualmente de las instancias e institución es que lo representan en cada territorio – dado que no se contemplan las distorsiones del modelo (estatus migratorio de los menores, ausencia de medios económicos del núcleo familiar, insuficiencia en el acceso a trabajo digno y bien remunerado, vivienda, alimentación, etc.) derivando en la existencia de vacíos frente a los cuales no se dispone, desde la administración de lo público, de instrumentos ni parámetros para su intervención, limitándose las posibilidades materiales para el cumplimiento de lo que se supone como un deber cumplido.

En lo que respecta a las directrices en materia de planeación para el presente periodo constitucional territorial, se encuentra que dentro del Plan Municipal de Desarrollo “Ibagué Vibra 2020 – 2023”, la estructura que se propone desde la administración municipal para la intervención de la realidad social del territorio, determina el “Sector 1: Educación que vibra para el desarrollo humano” contiene en su primer programa la estrategia denominada “Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media” abordándose la generalidad de los aspectos relacionados con la prestación de servicios educativos, tales como acceso, permanencia e infraestructura.

El Acuerdo Municipal 007 del 16 de Junio de 2020 “Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del municipio de Ibagué “IBAGUÉ VIBRA” 2020 – 2023 y se dictan otras disposiciones” expedido por el Concejo del municipio, contiene el documento técnico y el plan plurianual de inversiones que la Ley exige en materia de planeación del desarrollo a escala territorial, determinándose que los ejes transversales de la política pública de infancia y adolescencia que contiene lo atiniente al derecho fundamental a la educación, se encuentran plasmados al interior de los documentos de planeación del desarrollo armonizados en el mismo sentido, es decir que la problemática que se desarrolla en torno a la educación como servicio

presado desde la administración de lo público y como derecho fundamental es abordada con la misma perspectiva desde las diferentes instancias y medios que emplea la entidad territorial para materializar las obligaciones del Estado que son de su competencia.

A merced de la revisión documental que se sintetiza en párrafos previos, se tiene que no hay un abordaje diferencial en lo que respecta al derecho fundamental a la educación para niños, niñas y adolescentes migrantes en el territorio, de tal manera que no se evidencia existencia de protocolos ni procedimientos a través de los cuales se posibilite la identificación de aquellos aspectos que son propios del fenómeno migratorio y que en la realidad político administrativa del territorio, significan impedimentos para la garantía efectiva de los derechos fundamentales de los cuales la población migrante es sujeto.

Una vez identificado el alcance real del Estado para garantizar el derecho fundamental a la educación, es claro que su reinterpretación requiere de una nueva explicación a la luz de las posibilidades materiales que le acuden a las instituciones encargadas de cumplir con las obligaciones que representan los derechos humanos, de manera tal que no puede simplificarse una obligación, la cual, si bien es clara, no reconoce los obstáculos que deben sortearse para su materialización, lo que evidencia que las brechas estructurales existentes no obedecen a situaciones cuya solución se pueda generar en el corto plazo.

Los impedimentos de carácter estructural del sistema educativo son un claro ejemplo de la deuda social del Estado, la cual ha tenido presencia desde tiempo atrás y cobra cada día un mayor distanciamiento entre las necesidades actuales —comprendiendo que la actualidad es modificada cada día, y que las necesidades evolucionan y se transforman de manera permanente— y las soluciones e instrumentos de los que se dispone desde lo público para atender las problemáticas manifiestas y enmarcadas por determinantes de modo tiempo y lugar. Es imposible predecir o generalizar dichos problemas, las capacidades estatales son sencillamente insuficientes, sin tomar

en cuenta otra clase de limitaciones, ya no de naturaleza estructural, sino coyuntural, que profundizan la crisis que padece el sistema educativo.

Las limitaciones coyunturales tienen que ver con el comportamiento de la población respecto a la educación, más precisamente de los padres o acudientes de los menores con relación a las condiciones en las que estos pretenden incorporarse al sistema educativo. Las falencias en lo que corresponde a oferta institucional de educación, en los términos definidos previamente, no siempre significan una infraestructura inadecuada o insuficiente, sino excesos de demanda basados en elementos de juicio subjetivos tales como la calidad del plantel educativo o la conveniencia geográfica del menor o su familia. Esto conlleva alta demanda en instituciones educativas sin capacidad de absorber estos excedentes, mientras que otros planteles funcionan con sillas vacías en sus aulas.

Es de aclarar que las situaciones que se esbozan hasta este punto son el denominador histórico del sistema educativo, es decir, la crisis migratoria y los flujos demográficos que se generan a partir de este fenómeno simplemente han ayudado a hacer más evidente la situación y a agravarla, no a crearla. El flujo de menores migrantes provenientes de Venezuela incrementa la demanda educativa en una proporción imposible de predecir, incorpora una variable a la ecuación que afecta la realidad social, pero que no se contempla en las políticas públicas tendientes a garantizar el derecho a la educación en el territorio.

El conocimiento y aplicación del ordenamiento jurídico en lo concerniente a derechos humanos por parte de la Administración Pública territorial es axiomático, deriva del cumplimiento e implementación de la normatividad que sirve como base para la elaboración de planes, políticas y proyectos. No hace falta recalcar la necesidad de garantizar algunos mínimos para la población migrante, no hay diseño ni implementación de políticas públicas claras respecto a esta ruta de atención. También es importante enfatizar que la aleatoriedad e incertidumbre en la que se

desarrollan los procesos migratorios representan un problema enorme para la determinación de una línea base o la estandarización de procedimientos para su atención, lo que conlleva que las acciones emanadas de la institucionalidad sean poco menos que improvisaciones constantes, a merced de cada situación y necesidad particular, en cada periodo que se suscite.

Volviendo sobre la incertidumbre como característica de los fenómenos migratorios, se tiene que la ausencia de referentes territoriales de mediano plazo y la movilidad continua de los núcleos familiares, incluso dentro del mismo territorio, en medio de condiciones económicas precarias, propicia otro elemento adicional en esta plétora de problemas sociales que se relaciona con la permanencia de los estudiantes en el aula, de donde surge un cuestionamiento absolutamente válido y necesario en esta instancia: ¿es posible hablar de la garantía del derecho fundamental a la educación para los menores, sin que se concluyan satisfactoriamente los ciclos formativos de básica y media?

De la manera en que se desarrolló en el análisis teórico-jurídico del derecho fundamental a la educación, se hace imposible fragmentar el proceso formativo o asumir que de su cumplimiento parcial deviene la satisfacción de las obligaciones que recaen sobre lo público, particularmente cuando se trata de atender y mitigar las múltiples aristas que configuran la problemática de los migrantes, toda vez que la condición de vulnerabilidad a la que se encuentran sometidos estos menores compromete peligrosamente su futuro, por motivos culturales, sociales, psicológicos y el hecho de no tener bases académicas para afrontar un futuro mercado laboral.

En las condiciones sociopolíticas actuales, no cabe duda que el papel del Estado en la garantía del derecho a la educación es esencial y protagónico, lo ha sido desde hace décadas y es precisamente esta premisa sobre la cual se ha construido la noción moderna del Estado. La aparición del Estado de bienestar en el siglo XX hizo posible que la tendencia iniciada en 1793

llegara a su culminación, lo que consolidó la educación como un derecho fundamental, es más, como un derecho social, que exige la enérgica intervención del Estado.

El Estado de bienestar supuso la extensión de la educación a todas las clases sociales y la ruptura de la estructura bipolar de los sistemas educativos, lo que implantó una educación común para toda la población, con un currículo común y sin una selección temprana del alumnado. La escuela comprensiva de los años cincuenta trató de hacer efectiva una política educativa orientada a expulsar de la escuela la reproducción de las desigualdades sociales y educativas, a partir de lo cual se consolidó un principio general del derecho que ha sido abordado desde el inicio de la investigación: la universalidad, sin que se haya prestado atención real a las implicaciones y requerimientos materiales que se hacían necesarios para que ese supuesto pudiera ser un correlato en la realidad político-administrativa.

La evidencia empírica que emana de las instituciones educativas del municipio de Ibagué indica que es posible atender a la población de menores migrantes provenientes de Venezuela, garantizando su derecho fundamental a la educación en territorio colombiano. No obstante, emergen en las declaraciones de los miembros de la comunidad educativa ibaguereña manifestaciones respecto a los obstáculos estructurales a los que se enfrenta el sistema educativo en el momento de dar cumplimiento y garantía efectiva del derecho fundamental a la educación.

Dentro de los planteles que hacen parte de la estructura educativa del municipio de Ibagué, la Institución Educativa INEM Manuel Murillo Toro y la Institución Educativa San Simón, además de ser instituciones tradicionalmente representativas en el territorio municipal, han sido, de acuerdo con las cifras reportadas por la Secretaría Municipal de Educación de Ibagué, las que han manifestado algunos de los mayores datos de matrículas de estudiantes venezolanos para las vigencias 2019 y 2020. Entre ambas instituciones alcanzaron una cobertura cercana al 10 % de la totalidad de estudiantes migrantes matriculados para ambas vigencias. De acuerdo con los reportes

existentes, para el 2019 se tenían estudiantes migrantes venezolanos en 51 de las instituciones educativas del municipio, mientras que para el 2020 el reporte ascendió a 55 instituciones, lo que incrementó la matrícula de estudiantes migrantes en una proporción de alrededor del 123 % en 2020, comparado con 2019.

Tabla 4

Dinámica de matrículas de estudiantes migrantes venezolanos en el municipio de Ibagué 2019-2020

Vigencia	# I. E.	Total de estudiantes migrantes	I. E. San Simón	I. E. INEM
2019	51	598	3 %	6 %
2020	55	1.338	2 %	4 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Simat (2019-2020).

Con apego a la representatividad que manifiestan las dos instituciones educativas mencionadas, se procedió con la aplicación de entrevistas a los rectores con la intención de incorporar a la presente investigación la perspectiva de quienes han presenciado en primera instancia la incidencia del fenómeno migratorio en el sistema educativo local. Dagoberto Portela, rector de la Institución Educativa San Simón, concuerda con que el ordenamiento jurídico genera un supuesto incompleto respecto a la garantía del derecho fundamental a la educación. En la práctica, se manifiestan dificultades procedimentales y administrativas, pese a que el Estado ha propiciado, desde la primera década del siglo pasado, escenarios para el cumplimiento cabal de las implicaciones de este derecho, por medio de estrategias tales como la gratuidad en el sector público y la obligatoriedad para que todos los menores en edad escolar se escolaricen.

No obstante, las falencias se evidencian al observar que el Estado carece de medios materiales suficientes para que dichas disposiciones legales sean una realidad homogénea. El rector define en sus propias palabras al derecho a la educación como “un derecho de oportunidades, no un derecho

fundamental” (Dagoberto Portela, rector I. E. San Simón, Ibagué-Tolima. Comunicación personal, 2021).

El rector Dagoberto Portela afirma que el marco normativo existente parece suficiente para que la educación sea una realidad social como derecho —*fundamental* como se encuentra clasificado y *de oportunidades* como el rector lo caracteriza— y que las políticas públicas de orden nacional, tales como la gratuidad, la obligatoriedad, el libre acceso o la alimentación escolar son incentivos para acercar a los menores a las aulas, medidas que han sido acompañadas por iniciativas del gobierno local como dotación de uniformes y transporte escolar para la zona rural. No obstante, persiste la manifestación de debilidades en la estructura misma de la educación, lo que conlleva a que “la educación como derecho fundamental no esté plenamente garantizado en el ejercicio de políticas públicas” (Dagoberto Portela, comunicación personal, 2021).

Incluso, tomando en consideración la flexibilización que ha permitido las directrices emanadas del Ministerio Nacional de Educación con relación a los requisitos documentales para la matrícula de estudiantes venezolanos, situación que ha significado el desmonte de obstáculos para la garantía del derecho fundamental a la educación para la población migrante, la Institución Educativa San Simón ha otorgado desde el año 2015 apenas 7 títulos de bachiller a estudiantes venezolanos, situación que se encuentra estrechamente relacionada con la naturaleza del fenómeno migratorio y la dinámica social que se subsume en este.

En contraste con las bases que poseen las autoridades locales para la caracterización de los menores migrantes vinculados al sistema educativo, Portela manifiesta que durante el periodo 2015-2018 se observó un incremento significativo en la demanda de matrículas por parte de población migrante venezolana y que, posterior a esa vigencia, las cifras se han mantenido más o menos estables, por lo menos en la Institución Educativa San Simón. Adicionalmente, resalta un factor que se ha abordado como elemento constitutivo de la hipótesis de investigación y que versa

sobre la permanencia de los estudiantes migrantes en las aulas, puesto que, en tensión con las aproximaciones que se han tenido desde la comunidad educativa con las familias de los estudiantes migrantes, la inestabilidad laboral o la ausencia de un trabajo digno y bien remunerado ocasiona que los flujos migratorios continúen hacia el sur del continente, de modo que el municipio de Ibagué es apenas una parada en ese éxodo con rumbo a una vida nueva, lejos de la coyuntura sociopolítica actual de la nación venezolana.

A modo de conclusión anticipada, Portela identifica dos de los principios generales a partir de los cuales se ha abordado la problemática en la presente investigación. Se ratifica la transitoriedad en las aulas como uno de los principales impedimentos para que el sistema educativo pueda garantizar el derecho a los menores migrantes, e identifica, a su vez, que tal falencia en temas de permanencia se encuentra estrechamente asociada a las características del mercado laboral ibaguereño. La conexidad entre derechos, especialmente cuando se trata de priorizar aquellos derechos fundamentales cuya inmediatez genera efectos en otros, tal como sucede con la relación trabajo-educación, dado que es imposible concebir la continuidad y sostenibilidad en la educación de un menor ante la falta de trabajo digno y bien remunerado que permita una calidad de vida adecuada para el núcleo familiar.

Por otra parte, de las declaraciones entregadas por Jahem Morales, rector de la Institución Educativa INEM Manuel Murillo Toro, es posible extraer a modo de síntesis algunos elementos importantes que se encuentran directamente relacionados con los supuestos en los que se erige la hipótesis de investigación y el análisis del derecho fundamental a la educación en el marco del fenómeno migratorio venezolano. Morales resalta el rol del Estado en la intención de generar condiciones básicas de acceso a la educación de manera irrestricta, lo que deriva en que no exista diferencia alguna entre los menores una vez son incluidos en el sistema educativo, “todos obtienen el carácter de estudiante, sin importar su proveniencia” (Jahem Morales, rector de la Institución

Educativa INEM Manuel Murillo Toro. Comunicación personal, 2021). Lo anterior se traduce en que existe una real articulación entre el ordenamiento jurídico y las actuaciones administrativas de las instancias que hacen parte del sistema educativo local, en cuanto a la garantía parcial del derecho, en lo que corresponde al acceso a la educación para los menores.

En este orden de ideas y procediendo con la contrastación empírica de los elementos constitutivos del derecho fundamental a la educación, se evidencia que no es el acceso el limitante en su garantía, sino que la itinerancia y los factores determinantes de esta situación son las que representan las verdaderas dificultades y retos a nivel de política pública, tanto nacional como territorial, para permitir una garantía efectiva de los derechos fundamentales de los que son sujetos los menores migrantes, particularmente en lo que respecta a la educación.

El desmonte de las barreras culturales se puede dar por hecho, así como la asimilación de la coyuntura sociopolítica venezolana y su impacto en los flujos migratorios, de tal manera que no existe evidencia alguna que permita suponer la presencia de barreras para la inclusión de los menores migrantes en las dinámicas educativas locales, salvo las que emergen como características propias del fenómeno migratorio. En los términos en que este se ha presentado en territorio nacional conlleva de manera irremediable a retrotraer la disertación teórica sobre el principio de conexidad. Jahem Morales reitera la misma premisa señalada por Dagoberto Portela, referida a que el principal limitante para la garantía del derecho fundamental a la educación es la coyuntura económica-laboral del municipio de Ibagué, que incrementa la inestabilidad de los flujos migratorios debido a la ausencia de oportunidades laborales de largo plazo. Esta problemática genera un conjunto social desprovisto de los recursos necesarios para mantener los menores en las aulas y que además se ven presionados a continuar en su éxodo, en busca de otros territorios con mejores perspectivas para su asentamiento. Ello deriva en la interrupción del proceso de formación académica de los menores y la vulneración del derecho fundamental a la educación para este segmento poblacional.

Adicionalmente, Morales afirma que la problemática de permanencia en las aulas y la inestabilidad de las familias respecto al lugar de residencia no es un asunto exclusivo que se suceda en medio del fenómeno migratorio venezolano, sino que este tipo de población flotante es común en el departamento y que las labores de recolección agrícola derivan en la interrupción del proceso educativo de los menores, dada la necesidad de los padres de desplazarse constantemente en búsqueda de oportunidades laborales. Así mismo, existe uniformidad en las manifestaciones respecto a la insuficiencia de instrumentos, e instancias dentro de las políticas públicas para lograr que más allá del acceso se logre garantizar la permanencia de los estudiantes en las aulas y la culminación exitosa de cada ciclo de formación académica. Los factores o variables externas son finalmente los determinantes en la interrupción de la educación de los menores, con lo que se reafirma la premisa analítica respecto a las posibilidades materiales del Estado y el alcance real de la instrumentalización en las políticas públicas actuales, de cara a la garantía de los derechos fundamentales, con un énfasis especial en el derecho a la educación.

La carencia de información relacionada con las acciones que se han venido implementando en el territorio por parte de las instancias asociadas a la garantía de los derechos de la población migrante indica que el fenómeno migratorio ha dejado de ser una situación coyuntural para convertirse en una problemática permanente. Las instituciones del Estado requieren diseñar estrategias para atender y mitigar las consecuencias derivadas del éxodo venezolano hacia Colombia.

En este sentido, se percibió ausencia de voluntad por parte de la Personería Municipal de Ibagué y la misma Administración Municipal para hacer públicos los resultados de las intervenciones que se han adelantado desde cada una de estas instituciones sobre la población migrante venezolana. Este silencio de la institucionalidad genera suspicacias e inferencias relacionadas con temas

vedados que podrían ser inoportunos políticamente de cara a las elecciones parlamentarias del 2022.

El hermetismo con el que se maneja la información sobre la atención del fenómeno migratorio por parte de las instituciones del Estado en territorio ibaguereño resulta, como mínimo, preocupante. No se trata únicamente de la negativa de algunos funcionarios para atender entrevistas como parte del levantamiento de datos en el desarrollo de la presente investigación, sino, en general, la precariedad de instrumentos e instancias a través de las cuales pueda adelantarse el monitoreo de los flujos migratorios y su incidencia sobre la realidad social en el municipio. Las repercusiones de este fenómeno deben mitigarse por medio de estrategias diseñadas a merced de la magnitud y dimensiones en las que se manifiesta la problemática, no obstante, la ausencia de documentación al respecto y las barreras que se imponen al desarrollo de investigaciones sobre el tema entorpecen cualquier posibilidad de interpretar esta situación y, por ende, de diseñar e implementar medidas para mitigar las problemáticas por medio de las cuales se manifiesta el fenómeno.

Los elementos fácticos que se desprenden del proceso de levantamiento de información ratifican la brecha estructural que existe entre las necesidades reales de la población migrante (en materia de servicios sociales asociados a sus derechos fundamentales) y las posibilidades materiales del Estado para atender fenómenos que, como el migratorio, son imprevisibles. La situación se agudiza ante la ausencia de información cualitativa y cuantitativa actualizada, por lo que el desconocimiento de la magnitud del problema hace inoperantes e insostenibles las acciones implementadas desde las diferentes instituciones.

La brecha se debe a dos grandes causas: primero, la volatilidad del fenómeno y, segundo, las limitaciones de la función pública. Por un lado, el éxodo venezolano, pese a manifestarse como

una constante en los últimos años, posee flujos migratorios volátiles y difícilmente catalogables, lo cual deriva en una absoluta incertidumbre sobre cómo puede hacerles frente el Estado colombiano.

Por otro lado, los limitantes normativos en el ejercicio de la función pública —asunto que merece un ejercicio exclusivo de investigación y que, por motivos prácticos, solo van a ser enunciados de forma general— son en extremo difíciles de modificar. La naturaleza de los recursos de inversión (recursos de destinación específica), la jurisdicción en la que operan los entes territoriales descentralizados, la profunda desconfianza institucional de la ciudadanía, la desarticulación de la estructura del Estado, entre otros aspectos, imposibilitan la realización de intervenciones inmediatas, tal como lo requiere la situación. Existen términos, instancias y trámites contenidos en el ordenamiento jurídico que no pueden ser inobservados, so pena de incurrir en faltas de naturaleza fiscal, disciplinaria e incluso penal, lo que genera trabas y obstáculos para el ejercicio de las funciones y el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

En este orden de ideas, se ponen de manifiesto en la realidad del sistema educativo local algunos elementos que sirven de basa para dirigir el análisis del derecho fundamental a la educación en el marco del fenómeno migratorio. La *conexidad* existente entre otras situaciones del entorno de las familias migrantes es determinante en lo que respecta a las probabilidades reales que tienen los menores, además de las presiones que el entorno ejerce sobre esta población debido al marco espacio-temporal en el que sucede el fenómeno migratorio.

Lo anterior deriva en la absoluta necesidad de establecer de alguna forma una jerarquía ordinal que permita identificar la prelación, desde la perspectiva del Estado, respecto a la garantía de derechos de la que son sujetos los flujos migratorios. Esto permitiría la construcción de un referente desde la teoría de los derechos humanos que coadyuve a la implementación de las políticas públicas por medio de las cuales se materializan las obligaciones que tiene el Estado respecto a la garantía de los mismos.

El presente análisis, así como los preceptos teóricos que definen los derechos humanos y su rol en los ordenamientos jurídicos modernos, ilustran con suficiencia el principio de *indivisibilidad*. Este señala que existen imposibilidades de generar escenarios de garantía real de derechos bajo una premisa de intervención individualizada, es decir, mediante la adopción de medidas de política pública sectorial, como es tradicional de la Administración Pública colombiana. Tal limitación deriva en un fenómeno anacrónico en el que no hay presencia simultánea de las instancias, instrumentos y medidas que permitan garantizar de forma integral y paralela la prestación de servicios sociales a los cuales se encuentra obligado el Estado.

El incumplimiento del principio de conexidad conlleva a la existencia de coyunturas sociales en los términos que son acotadas por los rectores de las instituciones educativas locales entrevistados. Se evidencia que el principal determinante en la garantía del derecho a la educación —no solo para los menores migrantes, sino para toda la población en edad escolar en general— radica en la ausencia de una fuente de ingresos o inestabilidad laboral del núcleo familiar, en el sentido que los gastos asociados a la educación no se manifiestan como una prioridad ante carencias de alimentación o vivienda.

Emerge una paradoja estructural a la que deben enfrentarse las familias migrantes con menores en edad escolar, por cuanto existe una marcada tendencia de necesidades insatisfechas, precarias condiciones laborales y una generalizada marginación de las dinámicas económicas, lo que se traduce en insuficiencia de recursos para poder vivir en condiciones dignas. La distribución de los ingresos del núcleo familiar difícilmente se priorizará para subsanar los gastos en educación de los menores, ante la existencia de otros gastos de mayor peso coyuntural (alimentación, vivienda, salud). Se configuran así dos situaciones: por una parte, la educación es un medio para garantizar en el largo plazo mejores condiciones laborales que permitirían la satisfacción potencial de las necesidades del individuo en el futuro, mientras que, por otra parte, se tiene que para garantizar de

forma efectiva la conclusión de cada una de las etapas que conforman el proceso educativo es indispensable contar con una fuente sostenible de ingresos durante el periodo que componen las etapas del proceso educativo.

Inmersa en esta paradoja se encuentran las acciones responsabilidad del Estado como garante de los derechos para la población migrante. Sin embargo, es importante entrar a validar cuál es el verdadero alcance de las políticas públicas, en el marco de una situación tan compleja y multidimensional que no se reduce a la coyuntura de los flujos migratorios, sino que obedece a elementos comunes relacionados con necesidades insatisfechas en un número importante de familias nacionales. Es decir, la insuficiencia en las políticas públicas para sanear las problemáticas sociales que emergen en torno a la educación de los menores puede catalogarse como una generalidad dentro de los grupos poblacionales menos favorecidos o en situación de vulnerabilidad, sin importar su procedencia ni estatus migratorio.

Se enfatiza sobre el derecho a la educación gracias a las relaciones que emergen con otros derechos a partir de las etapas y procedimientos propios del sistema educativo. Podría afirmarse que partiendo de la escolarización de los menores migrantes se genera la posibilidad de propiciar dinámicas de inclusión para los núcleos familiares, por cuanto se configura un punto de partida para la caracterización y georreferenciación del flujo migratorio, con base en la identificación del estudiante como componente de la información primaria que se requiere de soporte para la elaboración de políticas públicas adecuadas, oportunas y efectivas.

La posibilidad de caracterizar el fenómeno a través de la escolarización de los menores implica la visibilización de los núcleos familiares migrantes y la identificación de sus necesidades, además de la oportunidad de emplear las bases de datos generadas para garantizar el acceso a otros derechos y servicios sociales conexos, así como se promueve un espacio potencial para la regulación del estatus migratorio de esta población.

En este sentido, el Decreto 2016 del 01 de marzo de 2021, “Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria”, atendiendo a la ausencia actual de medios de información y datos que sirvan como línea base para el diseño de estrategias de intervención sobre el fenómeno migratorio, dispone la creación del Registro Único de Migrantes Venezolanos como herramienta para la caracterización del fenómeno, tal y como se ha acotado en párrafos previos. No obstante, la centralización del medio para la caracterización de la población migrante conlleva perpetuar los mismos sesgos y obstáculos que se han presentado hasta la fecha para la implementación de políticas públicas sectoriales, sin que ello signifique en ningún sentido que este ejercicio no pueda ser asimilado como la primera etapa de una estrategia para el tratamiento del fenómeno migratorio.

La regularización de la permanencia de los flujos migratorios venezolanos en territorio nacional implica una instancia adicional para que el Estado cumpla con sus compromisos respecto al derecho fundamental a la educación para los menores migrantes. Así, se amplía el espectro para identificar en cantidad y características los movimientos demográficos que parten de Venezuela y que se han asentado en Colombia como primera alternativa de vida, sin que por esto sea improcedente continuar con los beneficios y facilidades que se han venido implementando desde el Ministerio de Educación Nacional para facilitar la incorporación de los menores migrantes al sistema de educación colombiano.

De esta manera, se toma en consideración que la caracterización e identificación de la población migrante venezolana en suelo nacional no representa *per se* una solución para la problemática coyuntural y multidimensional que se ha suscitado en los últimos años, sino simplemente un medio para que la intervención de dicha coyuntura se base en un proceso de planificación y diseño que permita intervenir estructuralmente cada uno de los aspectos del problema.

En este sentido, las medidas incorporadas en el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos plantea un proceso de formalización sobre la permanencia de esta población en el país, lo cual apela a la intervención de la coyuntura desde una perspectiva documental, sin que los verdaderos obstáculos para la absorción de los flujos migratorios desaparezcan, particularmente si se tiene en cuenta que uno de los mayores inconvenientes, si no es el principal limitante, de la población migrante para poder establecer una nueva vida fuera de su país es el acceso al trabajo, en especial en territorios con elevados índices de desempleo e informalidad, como el municipio de Ibagué, en donde se presentan enormes obstáculos para los locales en su intento de insertarse en las dinámicas laborales. Esta situación representa un reto exponencialmente incrementado por las desventajas sociales, culturales y jurídicas que se ciernen sobre estos flujos migratorios.

Los análisis que se han adelantado en la presente investigación parecen ser concluyentes y apuntan siempre hacia un elemento común: se requiere protocolizar desde las instituciones que representan al Estado rutas de intervención en las que se prioricen los elementos de la política pública por implementar. Esta propuesta se aparta levemente de los postulados y premisas en los que se acotan los derechos humanos, y hace uso de los instrumentos tanto teóricos como legales que se subsumen en el ejercicio de la Administración Pública. Además, implica diseñar estrategias simultáneas que permitan la intervención de las dimensiones más importantes del fenómeno en forma sinérgica —comprendiendo la importancia de que situaciones tales como educación y trabajo se garanticen de manera paralela— y faciliten la transición que se encuentra enmarcada en la migración a escala del núcleo familiar.

La intervención estatal implementada hasta el momento frente a la duración y magnitud del fenómeno migratorio resulta insuficiente a todas luces, y las respuestas recientes parecen obedecer más a intereses diplomáticos internacionales y a la coyuntura política local que a la verdadera naturaleza de la problemática. Esta ya debe dejar de considerarse como una situación pasajera y

empezar a analizarse como una constante en el mediano plazo del país, es necesario contemplar la incidencia de este grupo poblacional en la realidad socioeconómica de cada región e incorporarlo como sujetos de derechos transversalmente en los ejercicios de diseño, implementación, seguimiento y retroalimentación de las políticas públicas territoriales. Se debe disponer de las instancias, instrumentos y recursos que se requieran para garantizar las obligaciones del Estado frente a los migrantes, y evitar que los flujos migratorios repercutan de manera negativa en la prestación de servicios sociales para los nacionales.

Conclusiones y Recomendaciones

Es fundamental resaltar las enormes discrepancias que surgen cuando se examina en el campo de lo social y de la realidad actual los postulados y premisas que se dan por sentados desde la teoría en materia de derechos humanos y del rol que se supone asume y cumple el Estado en la garantía de tales derechos.

La universalidad a la que se apela cuando se habla de derechos humanos, más cuando se trata de menores, implica incorporar supuestos doctrinales que permitan generalizar el ejercicio de teorización necesario para determinar un contexto global en el que se inobserven las fronteras geográficas y determinen parámetros estandarizados que puedan subsumirse en todos los ordenamientos jurídicos. Este esfuerzo conlleva extraer del modelo algunos elementos de orden normativo y procedimental, dado su escaso valor teórico y que en el ejercicio de la función pública son los principales limitantes en el del ordenamiento jurídico, para dar cumplimiento a los fines y compromisos del Estado en materia de derechos humanos, igualmente contenidos en el ordenamiento jurídico.

La contraposición de disposiciones normativas coexistentes en el ordenamiento jurídico genera la brecha de la que se ha hecho mención reiteradamente. Es un hecho reconocido que el Estado se compromete no solo a cumplir los tratados internacionales que suscribe, sino también a garantizar los postulados que en materia de derechos humanos se encuentran contenidos en el marco normativo en diferentes dimensiones y niveles territoriales. No obstante, dichas obligaciones se ven limitadas por las posibilidades materiales determinadas dentro de los mismos parámetros, en los que se imponen obstáculos procedimentales y temporales que definen un protocolo ineludible para generar soluciones en las condiciones y tiempos que requieren las problemáticas manifiestas

en asuntos que derivan de los derechos humanos, particularmente cuando se trata de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Lo anterior no significa que existe una imposibilidad para dar cumplimiento a la garantía de derechos que se da por sentada desde la teoría y la normatividad, sino que es absolutamente necesario e imperativo incorporar elementos nuevos a la ecuación que determina las acciones puntuales de política pública, mediante las cuales se posibilita la intervención estatal para mitigar las problemáticas que se manifiestan en cada territorio y para cada población. Respecto a estos nuevos elementos, debe contemplarse en primera medida la jurisdicción y competencia, comprendiendo que, si bien los derechos humanos son integrales e indivisibles, la responsabilidad de su cumplimiento y garantía se encuentra distribuida en diferentes instituciones y en diferentes niveles (nacional, territorial).

Abstenerse de esa revisión y renovación implica un obstáculo gigantesco para coordinar acciones armónicas y simultáneas, lo que resultaría en una utopía de la Administración Pública que va en contravía de la estructura descentralizada bajo la que opera la nación colombiana, máxime cuando se tiene en cuenta que el sector al que apela un derecho en particular, la educación, por ejemplo, tiene actores en el nivel nacional (Ministerio de Educación) y en el nivel territorial (secretarías de Educación departamentales y municipales, instituciones educativas), por lo cual la estructura jerárquica define un alcance para cada institución, mientras que la descentralización determina competencias jurisdiccionales, y se genera así un entramado complejo para la operación de los servicios estatales.

En este sentido, la estructura de la descentralización administrativa y financiera, esquema bajo el que opera el Estado colombiano, propicia la fragmentación en términos de competencias y responsables en la garantía del derecho fundamental a la educación. Esa situación se manifiesta con mayor preocupación en los territorios (municipios), toda vez que el eslabón final en la cadena

de entidades e instancias que se encargan de prestar los servicios asociados a la educación son las secretarías de Educación y las instituciones educativas. Estas carecen de los recursos y competencias para abordar muchas de las situaciones que definen características y magnitud de la problemática asociada al derecho fundamental a la educación, tales como empleo, salud, vivienda, alimentación, entre otras. Así pues, las entidades que deben asumir la responsabilidad de materializar la garantía del derecho no cuentan con la competencia ni los medios para intervenir las causas estructurales y coyunturales del problema.

Uno de los principales determinantes coyunturales que generan mayor preocupación respecto al enfoque y a los esfuerzos que se necesitan para la adecuada y oportuna intervención de la problemática es la precariedad de los sistemas de información de los que se dispone la Administración Pública para generar un registro del comportamiento de los flujos migratorios. Esta falencia conlleva la imposibilidad de adelantar una caracterización del fenómeno, a través de la cual se identifiquen y determinen de manera objetiva, eficiente y adecuada (en virtud de las dimensiones actuales del problema) tanto las medidas administrativas como las iniciativas de política pública y los correspondientes recursos destinados a la atención de la población que se encuentra inmersa en ese conjunto social, asegurando que estas medidas tengan un correlato con la proporción real del fenómeno, es decir, que el impacto esperado sea un objetivo realmente alcanzable.

Por otra parte, la antítesis del escenario anterior resulta en la *invisibilización* de la problemática, tal como ha venido sucediendo en los diferentes territorios que componen la nación colombiana. De este modo, las políticas públicas implementadas no responden a la naturaleza y magnitud del fenómeno, se margina una parte de la población, la cual se asume como inexistente, de tal manera que nuevamente, desde los presupuestos teóricos en los que se basan dichas políticas públicas, la responsabilidad del Estado se encuentra ejecutada, mientras que en el día a día en las ciudades

receptoras de estos flujos migratorios las problemáticas sociales y las falencias que definen el fenómeno se incrementan sin que se disponga de medios inmediatos para atender el creciente volumen de necesidades que se cierne sobre los migrantes venezolanos.

La estructura del sistema educativo, en el municipio de Ibagué, presenta evidencias que permiten asegurar que el acceso a la educación para los menores migrantes no se manifiesta como un factor que imposibilite la garantía del derecho. Los cupos de los que dispone la infraestructura del sector educación para los niveles de básica y media son suficientes para absorber tanto la demanda local como las plazas que requieren los menores provenientes de Venezuela en el marco de los flujos migratorios que llegan hasta el territorio del municipio. Se identifica así un primer elemento en la estructura de la garantía del derecho que puede asumirse por cumplido y con el que no se evidencian obstáculos por parte de la población migrante.

Una historia absolutamente distinta acaece respecto a la permanencia de los menores en las aulas, comprendiendo que la culminación efectiva y satisfactoria de todos los niveles que componen el ciclo educativo representa la verdadera garantía de dicho derecho y que la interrupción de este proceso significa una vulneración flagrante a los derechos de los menores, cuyo interés superior —en el marco de cualquier decisión que se tome desde la Administración Pública— se traduce en la obligación de priorizarles como sujetos de derecho en la formulación e implementación de las políticas públicas sectoriales que emanan de las instituciones e instancias que representan al Estado en cada territorio.

Se ha reiterado en el contenido de la presente investigación la imposibilidad de asumir como garantizado un derecho cuyo cumplimiento se da de forma parcial, lo que configura el principio de indivisibilidad de los derechos humanos en general. No es admisible, pues, fragmentar la garantía del derecho fundamental a la educación, pese a que en la estructura del Estado colombiano se hace materialmente imposible la intervención de la Administración Pública en este aspecto de manera

integral, con base en la descentralización de funciones y competencias, lo que implica plazos, etapas y una jerarquía que no puede ser inobservada bajo la premisa de la garantía del derecho a la educación ni del interés superior de los menores.

Resulta inevitable volver sobre el concepto referente a las posibilidades materiales del Estado, que se manifiesta como la principal conclusión en la presente investigación. En el análisis del derecho fundamental a la educación quedan en evidencia instancias, plazos y responsables en los niveles territoriales y nacional, los cuales representan obstáculos de naturaleza jurídico-administrativa que fraccionan operativamente los procedimientos necesarios para la prestación integral de los servicios que se subsumen en el derecho a la educación, en oposición a los supuestos sobre los que se erige la naturaleza del derecho. Esto significa que, contradiciendo la esencia de los derechos humanos, el Estado colombiano, debido a la estructura administrativa que define el mismo ordenamiento jurídico, se ve obligado a garantizar estos derechos de manera parcial a través de diferentes instituciones, en tiempos que no siempre permiten la sincronía que supone la continuidad intrínseca de la educación como proceso formativo.

Además, se concluye que las imposibilidades materiales identificadas no solo versan sobre la segmentación en las intervenciones estatales relacionadas con la educación y el sistema educativo, sino también sobre la incapacidad del Estado para garantizar e intervenir algunas coyunturas que se presentan como subsidiarias y conexas con el derecho a la educación. De manera particular, la permanencia de los menores en las aulas, pero también otras como la estabilidad laboral de los núcleos familiares y la dotación de recursos y otros servicios sociales que garanticen condiciones dignas de vida y sostenibles en el tiempo, y que permitan la misma sostenibilidad y constancia en el ejercicio de las dinámicas que componen el proceso académico.

En este sentido, la ausencia de medios materiales y jurídicos para retener a los estudiantes en los planteles educativos, si bien es una variable fundamental en la garantía del derecho a la

educación, no depende del mismo, y se encuentra condicionada por variables exógenas sobre las cuales la incidencia del Estado es poco menos que precaria. Se reconoce, no obstante, que es utópico pensar que se dispone de los recursos y la estructura para que, en el marco de la economía moderna, alguna política pública permita garantizar de manera efectiva el acceso general, homogéneo y total a un empleo para la totalidad de nacionales y para los migrantes en forma simultánea.

Los reduccionismos analíticos a los que se hace necesario acudir en el marco del desarrollo de constructos doctrinales, tales como los que cimientan la estructura de los derechos humanos, implican la omisión de variables y elementos coyunturales cuyo valor teórico puede parecer en principio irrisorio y que, no obstante, resulta determinante en el ejercicio de la Administración Pública. Se deduce de ello que la constitución de la brecha a la que se ha hecho referencia durante el presente análisis se encuentra en la inobservancia desde la teoría de los procedimientos administrativos y legales a los que se encuentra sujeto el Estado, por una parte, y al diseño de políticas e iniciativas desde lo público que desconocen la estructura teórica de los derechos humanos, por otra. Ejemplo puntual es el caso *sub examine* relativo a la estructura del Estado en referencia al derecho fundamental a la educación. Resulta, de esto modo, una incompatibilidad entre lo procedimental y el “deber ser” en lo que corresponde a la garantía del derecho, lo que ocasiona el incumplimiento de las obligaciones del Estado por causa de los procedimientos y plazos que el mismo ordenamiento jurídico le obliga a cumplir.

Las nociones de *indivisibilidad* e *integralidad*, que fungen como principios en el análisis de los derechos humanos y que, de manera consecuente, deben ser contemplados como condiciones básicas para su aplicación, son el punto de partida para determinar el incumplimiento por parte del Estado con relación a la garantía de derechos, y al mismo tiempo permiten explicar la naturaleza y génesis de la imposibilidad material que se manifiesta en el proceso de proveer los escenarios y

elementos requeridos para garantizar de manera efectiva los derechos a los que se ha comprometido.

En este sentido, resulta antagónico el proceder del Estado, en aplicación del ordenamiento jurídico que enmarca la función pública, con la estructura y naturaleza de los derechos humanos, lo que deriva en que no se contemple de forma integral e indivisible el derecho a la educación, dado que se distribuyen en la estructura estatal y en diferentes niveles las obligaciones relacionadas con la prestación de servicios educativos, merced a lo cual se genera un fraccionamiento involuntario del derecho, situación que puede equipararse con la vulneración del mismo por causa del cumplimiento parcial e interrumpido.

Jerárquicamente, puede asumirse que los derechos humanos se encuentran en una misma categoría y que no les es aplicable una estructura ordinal, pues su valor e incidencia son homogéneos. No obstante, esta perspectiva resulta inútil en ejercicio de las funciones y competencias que se encuentran a cargo del aparato estatal, por cuanto se hace indispensable el diseño de una ruta de atención que permita identificar y priorizar aquellos aspectos que representan una mayor premura en lo que refiere a servicios estatales.

Las intervenciones en materia de política pública requieren ser protocolizadas. Las acciones supeditadas deberían obedecer a una estructura organizada y secuencial, que derive en una verdadera garantía de derechos e incorpore al modelo los aspectos procedimentales y normativos que se han omitido y que han determinado la existencia de la brecha en cuanto a las posibilidades materiales del Estado. No es posible teorizar sobre derechos humanos sin tener en cuenta la necesaria articulación que debe existir entre la función pública (teniendo en cuenta los límites que se han definido en el ordenamiento jurídico para ella) y la esencia misma de los derechos humanos en cada contexto que se desarrollan, cuando las presiones y variables exógenas determinan

coyunturas como las de los fenómenos migratorios, que representan retos adicionales para el papel que debe desempeñar el Estado.

Referencias

- Alcaldía Municipal de Ibagué. (2019-2020). Sistema Integrado de Matrícula (Simat).
- Alvarado, S., y Carreño, M. (2007). La formación ciudadana: una estrategia para la construcción de justicia. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 5(1).
- Amaya, J., Moreno, C., y Pelacani, G. (Julio, 2019). *La gestión de la migración en Colombia hoy: propuesta de diálogo para una política pública con enfoque de derechos en educación y salud*. Informes CEM. Informe 01-2019. Centro de Estudios en Migración (CEM), Facultad de Derecho, Universidad de los Andes.
- Barragán, A., y Rodríguez, Y. (2019). *Experiencias de niños y niñas migrantes de Venezuela en las aulas de primera infancia en Bogotá* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/43627>
- Beuchot, M. (1998). *Los derechos humanos en la filosofía analítica: Ronald Dworkin*. Instituto de Investigaciones Filológicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bogdan, R., y Taylor, S. (2000). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.
- Bonilla, E. (2020). *Aportes sobre la justiciabilidad de la educación como derecho y la educación en derechos humanos: debate para la construcción de la democracia para la participación*. En C. Barraza (ed.), *Debates y desafíos para los derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ed. Universidad Santo Tomás.
- Concejo Municipal de Ibagué. Acuerdo 018 del 15 de diciembre de 2015. Por el cual se adopta la política pública de infancia y adolescencia para el municipio de Ibagué y se dictan otras disposiciones.
- Concejo Municipal de Ibagué. Acuerdo 007 del 16 de junio de 2020. Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del municipio de Ibagué “Ibagué vibra” 2020 — 2023 y se dictan otras disposiciones.
- Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-571 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein: 26 de octubre de 1992.
- Corte Constitucional. Sala Octava de Revisión. Sentencia T-799 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto: 21 de octubre de 2011.

- Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-17 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger: 06 de mayo de 2019.
- Cox-Edwards, A., y Ureta, M. (2003). International Migration, Remittances and Schooling: Evidences from El Salvador. *Journal of Development Economic*.
- Datos Abiertos. (2020). *MEN Estadísticas en educación en preescolar, básica y media por departamento*. https://www.datos.gov.co/Educacion/VISTA_MEN_ESTADISTICAS_EN_EDUCACION_EN_PREESCOLAR-tu2k-pzxv
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). Proyecciones de población. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2019). Mercado laboral urbano-resultados 2019: Ibagué. Dirección de Estudios Económicos. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Econmicos/Informe%20Ibague%2019.pdf>
- División de Políticas y Estudio, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2009). *Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales*. <http://biblioteca.esucomex.cl/RCA/Gu%C3%ADa%20metodol%C3%B3gica%20para%20la%20formulaci%C3%B3n%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20regionales.pdf>
- Durán, E., y Parada, M. (2018). *Obligaciones del Estado respecto a la educación de los niños y niñas migrantes irregulares en el territorio nacional* [Universidad Libre seccional Cúcuta]. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/11713/PAPER%20DURAN%20PARADA%20FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo). (Octubre, 2018). *Informe del mercado laboral. Migración venezolana a Colombia*. <https://www.fedesarrollo.org.co/es/content/informe-del-mercado-laboral-octubre-2018>
- Hervada, J. (1981). *Problemas que una nota esencial de los derechos humanos plantea a la filosofía del derecho*. X Congreso Interamericano de Filosofía.
- Ibagué Cómo Vamos. (2016). *Activos de las personas: Educación*. <https://ibaguecomovamos.org/activos-de-las-personas/educacion/>

- Kibasan, J., y Singson, E. (2016). Cultura y educación: un estudio sobre el estilo de aprendizaje de los estudiantes de la universidad de Libia en Trípoli, Libia. *Revista Educación*, 6, 17-24. <http://article.sapub.org/10.5923.j.edu.20160601.04.html>
- Marín, Y. (2017). *Interacciones entre la dimensión poblacional con las otras dimensiones del desarrollo, en la zona fronteriza de Cúcuta (Colombia)-Bolívar-San Cristóbal (Venezuela)* [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/438>
- Migración Colombia. (2018). Ministerio de Relaciones Exteriores. Cifras de la migración de venezolanos en Colombia.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2009). Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Folleto Informativo 33*. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS33_sp.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2009). *Preguntas frecuentes sobre los derechos económicos, sociales y culturales*. Folleto informativo 33.
- Organización de Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los derechos del niño*. <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Osorio, A. (2019). *Vulneración de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes venezolanos en el proceso migratorio acentuado en la ciudad de Barranquilla* [Trabajo de grado, Universidad de la Costa]. <https://cutt.ly/fmEJm2b>
- Parellada, R. (septiembre-octubre, 2010). Filosofía y derechos humanos. *Arbor. Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 186(745), 799-807.
- Peces-Barba, G. (1995). *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*. Universidad Carlos III de Madrid.
- Rama, G. (1979). Educación, imágenes y estilos de desarrollo. *Cuadernos de la CEPAL* 31.
- Ravetllat Ballesté, I. (2012). *El interés superior del niño: concepto y delimitación del término*. *Educatio Siglo XXI*, 30(2), 89-108. <https://revistas.um.es/educatio/article/view/153701>
- Ruíz, J. (1996). *Diseño de investigación. Facultad de ciencias jurídicas y sociales*. Universidad de San Sebastián. Chile.
- Sánchez, B. (2015). *El Enfoque De Derechos En Las Políticas Migratorias. El Caso Colombiano*. Universidad De Los Andes.

United Kingdom. (1989). Public General Acts. Children Act 1989 c. 41, Section 105.