

Fundación



EQUITAS

Acción Afirmativa Hacia Democracias Inclusivas

Magdalena León
Jimena Holguín

colombia



Editora Pamela Díaz-Romero

Acción Afirmativa Hacia Democracias Inclusivas

Investigadora Responsable
Magdalena León

Investigadora Asociada
Jimena Holguín

Editora y Coordinadora de la Investigación
Pamela Díaz-Romero

colombia

Investigadora Responsable: Magdalena León
Investigadora Asociada: Jimena Holguín
Editora y Coordinadora de la Investigación: Pamela Díaz-Romero

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN
ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA REGIÓN ANDINA Y EL CONO SUR

Se puede reproducir y traducir total y parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

Los autores son responsables por la selección y presentación de los hechos contenidos en esta publicación, así como de las opiniones expresadas en ella, las que no son, necesariamente, las de la Fundación EQUITAS y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la presentación de los datos que en ella figuran no implican, de parte de la Fundación EQUITAS, ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

Publicado por la Fundación EQUITAS

Diseño Portada: Natalia Palacios / Maribel García
Diseño Interior: Carlos Bravo / Marcela Veas
Foto Portada: Julián Linares

ISBN: 956-8440-02-X
Registro Propiedad Intelectual 145.782

© Copyright Fundación EQUITAS

Impreso en Chile por Gráfica Funny
Santiago, Chile, marzo 2005

A nombre de la Fundación EQUITAS, queremos agradecer:

A la Fundación Ford, en particular a Janice Petrovich, presidenta del Comité Pathways for Higher Education, programa en el cual se realizó esta investigación. Especial reconocimiento merece la Oficina de la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur, por su estrecha colaboración en cada una de las etapas del proyecto.

A Joan Dassin, directora ejecutiva del International Fellowships Fund, por su confianza y respaldo, sin los que habría sido imposible asumir este desafío.

A todos aquellos que apoyaron el trabajo de los equipos investigadores en Argentina, Colombia, Chile y Perú, en especial a los numerosos entrevistados, incluyendo líderes políticos, juristas, representantes y miembros de agencias de cooperación y de ONG de derechos humanos, funcionarios de los cuatro poderes del Estado, congresistas, líderes de movimientos sociales, autoridades universitarias y responsables del registro académico en las universidades, así como profesores, investigadores y estudiantes.

A quienes participaron en la edición y el diseño de esta publicación, y en particular a quienes cedieron las fotografías que ilustran el libro.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
ACCIÓN AFIRMATIVA: UNA VÍA PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD	9
María Amelia Palacios, Coordinadora del Programa de Reforma Educacional de la Oficina de la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur	
ACCIÓN AFIRMATIVA, DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL	15
Augusto Varas Fernández, Representante de la Fundación Ford en la Región Andina y el Cono Sur, Presidente Fundación EQUITAS	
ALCANCES DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA REGIÓN ANDINA Y EL CONO SUR	23
Pamela Díaz-Romero M., Coordinadora de la investigación, Directora Ejecutiva Fundación EQUITAS	
1. Aproximaciones al desarrollo de un concepto	23
2. La práctica de la acción afirmativa	25
3. La acción afirmativa en Argentina, Colombia, Chile y Perú	27
a. Argentina	27
b. Colombia	28
c. Chile	30
d. Perú	32
4. Catastros nacionales	35
a. Acción afirmativa según el grupo destinatario	36
b. Acción afirmativa según tipo de derecho	37
5. Acción afirmativa en educación	38
6. Los informes nacionales	41
NOTAS	43
CAPÍTULO I	47
ANÁLISIS DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN COLOMBIA	
El Concepto de acción afirmativa en Colombia	49
1. La Constitución Política de Colombia de 1991	51
a. Antecedentes de la Constitución Política de 1991	51
b. Avances de la Constitución Política de 1991 en el principio de igualdad y acciones afirmativas frente a la Constitución de 1886	53
c. Principio de igualdad y acción afirmativa en la Constitución Política de Colombia	55
d. Artículos de la Constitución Política relativos a los grupos especialmente protegidos	58
2. Jurisprudencia sobre acción afirmativa	61
a. Importancia de la jurisprudencia constitucional sobre acción afirmativa	62
b. Igualdad y acción afirmativa en la jurisprudencia de la Corte Constitucional	63
c. Sujetos especialmente protegidos	64
3. Leyes de acción afirmativa	69
a. Mujeres	69
b. Minorías y grupos étnicos	73
c. Discapacitados	76
d. Desplazamiento forzado	78
e. Ley 100 de 1993 Ley de seguridad social	79
4. Tratados internacionales	81
a. Los principios de igualdad y no discriminación en la normatividad internacional	82
b. Principales herramientas jurídicas internacionales vigentes en Colombia para la acción afirmativa	82

CAPÍTULO II	89
CATASTRO DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN COLOMBIA	
1. Mujeres	97
a. Ley de cuotas	97
b. Ley de la Mujer Rural: Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fommur)	100
c. Mujeres jefas de hogar	102
d. Talento y oportunidades para la generación de ingresos en Bogotá: prioridad mujeres jefas de hogar	106
e. Ley agraria 160 de 1994: prioridad mujeres	108
2. Adulto mayor	110
a. Programa Revivir	110
b. Programa de atención para el bienestar del adulto mayor en pobreza en Bogotá	111
3. Discapacidad	114
a. Plan Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad	115
b. Estrategia nacional de información y divulgación para la población con discapacidad	117
4. Desplazamiento forzado	119
a. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada	119
5. Indígenas	122
a. Participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación	123
b. Inclusión de la población indígena en el Sistema general de seguridad social en salud	125
6. Afrocolombianos	127
a. Cátedra de estudios afrocolombianos	128
b. Titulación colectiva de tierras	131
7. Retén Social	134
a. Origen	134
b. Breve descripción de la medida	135
c. Inicio y duración	135
CAPÍTULO III	137
ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA	
1. Universidades con medidas especiales en Bogotá	143
a. Universidades Públicas	144
b. Universidades Privadas	163
2. Universidades con medidas especiales en otras ciudades de Colombia	178
a. Universidades públicas	179
b. Universidades privadas	204
CAPÍTULO IV	213
LECCIONES APRENDIDAS SOBRE LOS AVANCES Y LIMITACIONES DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN COLOMBIA	
ANEXOS	235
Anexo 1: Cuadro entrevistas	237
Anexo 2: Constitución Política de Colombia de 1991 y 1886: comparación	240
Anexo 3: Medidas para el desplazamiento forzado	243
Anexo 4: Principios de igualdad y no discriminación en la normatividad internacional	245
Anexo 5: Altos cargos decisorios en la Administración de Andrés Pastrana por sexo (1998-2002)	246
Anexo 6: Altos cargos decisorios en la administración de Álvaro Uribe por sexo a mayo de 2003	246
Anexo 7: Titulación de territorios colectivos afrocolombianos (1996-2003)	247
NOTAS	248
BIBLIOGRAFÍA	261
SITIOS EN INTERNET	269

INTRODUCCIÓN

ACCIÓN AFIRMATIVA: UNA VÍA PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD

América Latina es una de las regiones más desiguales del mundoⁱ. Pocos países en otros continentes superan los índices de desigualdad en el ingreso registrados por Colombia, Chile o Brasilⁱⁱ. Argentina, un país más igualitario en el pasado, ha sufrido desde fines de la década de los noventa un claro deterioro en sus índices de equidad. Las desigualdades se expresan también en otros indicadores del desarrollo humano, tales como la participación política, el consumo cultural, el acceso a la educación, la salud, la justicia y el empleo.

Desigualdades de esta magnitud deberían ser inaceptables no sólo porque encierran un alto grado de injusticia social, sino porque pueden desencadenar severos conflictos sociales y políticos y ocasionar la pérdida, para estas sociedades, de la contribución cultural, económica y política de los diversos grupos históricamente marginados, constituyéndose en un claro obstáculo al desarrollo. Se esperaría, por tanto, encontrar en los países más desiguales una fuerte y sostenida prioridad pública para poner freno a la reproducción de estas inequidades: políticas públicas explícitamente enfocadas a reducir la desigualdad; programas gubernamentales para las poblaciones más rezagadas respecto al desarrollo humano y, simultáneamente, esfuerzos para cambiar las ideas, valores y prácticas de las instituciones, las comunidades locales y la ciudadanía en general en favor de la igualdad de derechos y la equidad en las oportunidades. Asimismo, sería necesaria una clara disposición a conocer, evaluar y aprender de aquellas políticas y prácticas que han sido más eficaces en el mundo para contribuir a que exista mayor igualdad de oportunidades.

En efecto, los gobiernos de América Latina han invertido desde principios de los años noventa con mayor énfasis, esfuerzos financieros, técnicos y humanos en el alivio de la pobreza e incluido en sus programas gubernamentales retos y metas para avanzar hacia la construcción de sociedades más equitativas. No obstante, en general las desigualdades no se han reducido sino que han tendi-

do a aumentar desde entonces. Las evidencias son contundentes en el caso de la educación. Las políticas de reforma educativa no han generado más equidad en los logros de aprendizaje. Los estudiantes más pobres y de pueblos indígenas o minorías étnicas, obtienen menos puntajes en las pruebas estandarizadas de rendimiento que aquellos de estratos medios o altos y de la cultura predominante. La difusión de estas desigualdades en el rendimiento escolar a través de los medios de comunicación masivos ha contribuido a ampliar la demanda social por igual calidad en el proceso pedagógico, equidad en los logros de aprendizaje y consideración de los valores e identidad cultural de los estudiantes. La educación constituye hoy un terreno más fértil para la promoción de la igualdad de oportunidades, en parte porque la demanda social por una educación de calidad equivalente para todos, es más vigorosa y está más implantada que la demanda de ampliación de oportunidades para la participación política o el acceso libre a las tecnologías de la información.

En el 2001, la Fundación Ford, que tiene un compromiso histórico con la promoción de la justicia social y el alivio de la pobreza, puso en marcha una iniciativa llamada *Pathways for Higher Education (Caminos hacia la Educación Superior)*, con el propósito de promover un mayor acceso y oportunidades de educación superior para las poblaciones excluidas en el mundo. La iniciativa se implementa actualmente en diversos países de América Latina, Asia, África y Europa del Este y beneficia a instituciones de educación terciaria de estos países interesadas en contribuir a que las poblaciones menos privilegiadas por los sistemas de educación superior desarrollen plenamente sus talentos y aspiren a posiciones de liderazgo.

En la Región Andina y el Cono Sur esta iniciativa apoya, desde 2003, a centros de educación superior de Chile y Perú atraídos por el propósito de fortalecer, innovar y expandir sus políticas institucionales, incluidos sus sistemas de admisión, para dar cabida a jóvenes de pueblos indígenas históricamente discriminados del acceso a la educación universitaria. Las Universidades de la Frontera en Chile y San Antonio Abad del Cusco en Perú, han establecido

programas de apoyo académico para sus estudiantes de ascendencia Mapuche, Quechua y de etnias amazónicas y están revisando sus políticas internas con el propósito de incrementar el ingreso y la participación de estos jóvenes en la vida universitaria; mejorar su rendimiento en los estudios; fortalecer sus vínculos culturales con su grupo de referencia y otros grupos, así como elevar sus tasas de graduación de programas de pregrado. Es decir, se encuentran llevando a cabo acciones afirmativas en beneficio de estudiantes severamente discriminados en sus sociedades, y comprobando si estas acciones ayudan a establecer una cultura universitaria más inclusiva y a mejorar el rendimiento e integración social del grupo objetivo.

Como parte de esta iniciativa surgió la necesidad de revisar el estatus de las políticas públicas e institucionales dirigidas a ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior en Argentina, Colombia, Chile y Perú. Esta suerte de línea de base de la iniciativa evolucionó después hacia un objetivo mayor: la identificación y el análisis de los enfoques, alcances y debates sobre las políticas y medidas en favor de poblaciones excluidas presentes tanto en la jurisprudencia como en los objetivos y justificación de los programas especiales de desarrollo para estas poblaciones. En consecuencia, los cuatro estudios no se circunscriben sólo a la identificación de acciones afirmativas en educación, sino que dedican una importante sección a la descripción y el análisis de las políticas y medidas para ampliar oportunidades de acceso a los diferentes niveles del sistema educativo en cada país.

Si bien se sabía de antemano que el concepto de acción afirmativa no formaba parte de la tradición de la política pública en América Latina –más experimentada en políticas para el alivio de la pobreza que en el enfrentamiento directo de la desigualdad–, pareció importante revisar lo realizado desde este enfoque, dado que constituye la respuesta de la política pública más explícitamente orientada a corregir la desigualdad de oportunidades que experimentan sistemáticamente ciertos grupos sociales. De esta manera, se optó por conocer la extensión y el significado que se asigna a las políticas y medidas enmarcadas dentro del concepto de acción

afirmativa o discriminación positiva en Argentina, Colombia, Chile y Perú y de los grupos a los que estaban dirigidas.

Para la iniciativa *Caminos hacia la Educación Superior* estos estudios constituyen un primer peldaño en el reconocimiento y análisis de los avances y límites de las políticas y acciones en favor de poblaciones discriminadas en cada país. Se trata de un esfuerzo pionero de recopilación de la labor realizada en contra de la exclusión en estos cuatro países y, por ello, sus resultados son insumos relevantes para iniciar un imprescindible debate con los responsables de dirigir la educación y la política social y con representantes de los grupos excluidos, sobre cuáles son las metas prioritarias para avanzar hacia una mayor equidad en el acceso, el trato y los logros educativos en cada país y cuáles son las mejores estrategias para alcanzarlas. Las políticas para la equidad requieren de consensos políticos, diálogos y negociaciones en torno las formas más eficaces de promover la igualdad de derechos y oportunidades.

Los estudios no tuvieron como propósito evaluar la eficacia ni los resultados de las políticas y medidas reseñadas en lo que se refiere a la disminución de la exclusión. Sin embargo, otras investigaciones promovidas por la Fundación Ford así como discusiones realizadas en los países latinoamericanos sobre la eficacia de las políticas públicas para la equidad, permiten esbozar algunos de los dilemas que se enfrentan en la región para reducir la desigualdad.

El primero de ellos es la existencia de determinadas dinámicas de mercado –como la privatización de la educación superior– que contrarían los esfuerzos en pro de la igualdad de oportunidades, porque basan su desarrollo en la existencia de diferencias socioeconómicas y jerarquías culturales.

Una segunda constatación es que, de hecho, la desigualdad es aún tolerada por las mayorías. Para tener éxito en la compleja tarea de disminuir las brechas económicas, sociales, educativas y políticas que despojan de derechos a unos ciudadanos frente a otros, es necesario aceptar el principio de igualdad de derechos y el de equidad en las oportunidades para todos sin distinción. El ocultamiento de las desigualdades por parte del poder político o la no publicación de las

metas nacionales de equidad, desinforma y no contribuye a comprometer a la ciudadanía en la superación de las desigualdades.

Otro dilema está relacionado con la manera de involucrar a los excluidos en estas políticas. La integración de los marginados no puede ser compulsiva. Las poblaciones que sufren la exclusión social, económica y política necesitan desarrollar la capacidad de influir y participar en el cambio de las políticas y las prácticas institucionales que los discriminan. Por esto, las políticas igualadoras deberían aplicarse desde los primeros niveles de la educación, evitando así la acumulación de desigualdades durante la trayectoria educativa, de tal modo que los déficits en la enseñanza secundaria no sean mayores que los de la básica o primaria, y que las oportunidades de acceso y logro en la educación superior sean iguales o mayores que en el nivel secundario.

Otro tipo de dilemas están referidos al manejo de la diversidad cultural y las supuestas contradicciones entre la diversidad cultural y la igualdad. Las instituciones educativas culturalmente homogéneas impiden conocer y aprender de los otros. En América Latina la diversidad cultural continúa siendo incómoda para muchos e indudablemente es más cómodo optar por políticas homogéneas y universales, que por políticas multiculturales y diversificadas que atiendan la heterogeneidad, como lo hacen las políticas de acción afirmativa.

Si bien la educación es un instrumento clave para reducir la desigualdad social, es insuficiente. No puede ser la única política igualadora o de acción afirmativa. La equidad debe transformarse en el problema central a resolver por la política económica y social, acompañando los esfuerzos de igualación de oportunidades que realiza la educación.

Finalmente, debemos aprender a reconocer y analizar la desigualdad social, económica, política y educativa como un problema global que trasciende las fronteras nacionales y que, por ende, requiere de alianzas y respuestas globales.

Las políticas de acción afirmativa han contribuido a atenuar los mecanismos que reproducen la desigualdad social en otros con-

Fundación EQUITAS

textos distintos al latinoamericano. Los informes de investigación que se presentan permiten demostrar que Argentina, Colombia, Chile y Perú han diseñado políticas públicas y están ejecutando programas que, en mayor o menor escala, buscan reducir las desigualdades en el acceso a la educación, la justicia, el trabajo, la salud o la participación política. Quedan pendientes, sin embargo, para unos y otros países, muchos desafíos por delante así como la necesidad de una más decidida acción gubernamental y ciudadana que contribuya a profundizar y sostener las estrategias más eficaces en el objetivo de garantizar la equidad para los pobres, los grupos étnicos, las mujeres y los inmigrantes.

María Amelia Palacios
Coordinadora del Programa de
Reforma Educativa de la Oficina
de la Fundación Ford para la
Región Andina y el Cono Sur

ACCIÓN AFIRMATIVA, DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL

El presente estudio sobre acción afirmativa en Colombia constituye un valioso aporte al conocimiento y la difusión de un importante mecanismo de política pública, capaz de ayudar a superar la actual fragmentación que se observa en las sociedades latinoamericanas. Al mismo tiempo, esta investigación proporciona una mirada en profundidad a una metodología de acción que contribuye de manera práctica a materializar los valores de justicia social. La acción afirmativa permite así unir las principales dimensiones del desarrollo social desde una nueva perspectiva, proporcionando un instrumental cuya capacidad para lograr mejores niveles de integración social ha sido internacionalmente comprobada.

Este nuevo enfoque de desarrollo social, sistémico e integrador, inaugurado en la Cumbre de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (Copenhague, 1995)ⁱⁱⁱ, es el más importante intento desplegado hasta la fecha por la comunidad internacional para superar la exclusión y la marginalidad a las que se han visto arrastradas millones de personas a nivel mundial en las últimas décadas. De esta forma, se han intentado superar las visiones unilaterales del desarrollo, incluyendo de manera comprehensiva sus principales elementos, integrando las políticas económicas y sociales en una unidad armónica e incluyendo valores éticos centrales del desarrollo, tales como el derecho humano a la equidad, la paz y la dignidad humana. El consenso logrado en torno a esta amplia visión del desarrollo ha establecido las bases para generar un régimen internacional que ponga en efectiva interacción las políticas sociales, económicas y medioambientales.

Para este nuevo paradigma de desarrollo social, el empleo, la reducción de la pobreza y la integración social se conciben como los tres pilares claves en cualquier estrategia de desarrollo que aspire a tener éxito. Difícilmente se podrá aspirar a sociedades más integradas cuando se observan altas tasas de desempleo, profundas desigualdades de ingresos y amplios bolsones de pobreza e indigencia. Quizás

una de las principales innovaciones al respecto es haberle otorgado a la integración social un papel central al interior de este moderno modelo de desarrollo.

La integración social^{iv}, un fin en sí mismo, es también un medio para lograr el desarrollo de las sociedades. Esta es el resultado de varios procesos específicos, que concurren a constituir la en una realidad social. Las condiciones necesarias para alcanzarla son la existencia de un sistema democrático y el estado de derecho, en el marco de los cuales se puedan desempeñar eficientemente gobiernos responsables y accesibles. Al mismo tiempo, son requisitos suficientes la vigencia de un conjunto de valores guías tales como el respeto y la aceptación de la diversidad, la equidad, la cohesión social, la solidaridad y las oportunidades para todos, especialmente para los grupos más vulnerables como los pueblos indígenas, discapacitados, jóvenes y ancianos. Al nivel de las metas a ser alcanzadas, los gobiernos han insistido en la necesidad de una plena participación ciudadana en la formulación de las políticas sociales, en su puesta en marcha, ejecución y seguimiento, así como en la necesidad de lograr metas de equidad y justicia social tanto en el acceso a los servicios sociales como al trabajo.

La representación de los sectores excluidos y la puesta en práctica de mecanismos de no-discriminación, tolerancia y respeto mutuo, son procesos determinantes para lograr las metas antes mencionadas y materializar los valores guías centrales. Solamente a través del efectivo progreso en todos estos ámbitos se podrán remover las inequidades institucionalizadas y alcanzar mayores niveles de integración social.

La experiencia histórica muestra que sin una integración social capaz de superar las profundas fracturas generadas por la exclusión y marginalidad, será imposible derrotar a la intolerancia y la violencia, con sus fatales secuelas de genocidio, conflicto armado, xenofobia y racismo. Todos estos males sociales ponen en peligro la estabilidad política y social de los países.

Una evaluación panorámica de la integración social a nivel mundial muestra que en la última década se pueden observar algunos

importantes avances, pero al mismo tiempo se constatan grandes frustraciones^v.

Como aspectos positivos se puede mencionar, en primer lugar, el reconocimiento de las desigualdades como resultado de la propia dinámica social y no imputable a los atributos o méritos de las personas afectadas, por lo que su superación exige de la acción concertada y directa de los gobiernos y la sociedad en su conjunto. Asimismo, en segundo término, se ha generalizado el reconocimiento de estos grupos como sujetos sociales diferenciados y con necesidades y derechos comunes, que requieren ser atendidos. Todo esto se ha expresado en el mayor interés percibido en mejorar la situación de diversos grupos sociales como los pueblos indígenas, las personas con discapacidades, aquellas de la tercera edad y jóvenes; así como en la superación de las desigualdades, discriminaciones e inequidades de raza y género, prestándose mayor atención a los derechos civiles y políticos de las poblaciones marginadas y excluidas del desarrollo social. Un mecanismo importante usado por los gobiernos para avanzar en estas materias ha sido el sistema educacional, a través del cual han difundido y han ayudado a comprender los valores de la integración social y tolerancia en sus respectivas sociedades. Sin embargo, aún existen áreas en las cuales no han existido avances o éstos han sido marginales.

Las principales fallas observadas a nivel mundial en materia de integración social son el producto, simultáneo y combinado, de factores estructurales y de debilidades en las políticas públicas para enfrentarlos exitosamente. En la actualidad, los rápidos procesos de cambio cultural, económico y social ejercen fuertes presiones sobre las estructuras tradicionales como la familia, comunidades e instituciones, así como sobre los individuos aún no capacitados para enfrentar estas aceleradas transformaciones. Otros procesos de cambio estructural como los demográficos y las migraciones campo-ciudad e internacionales, desde los países más pobres a los más desarrollados, particularmente en áreas de conflicto social, generan como resultado condiciones de vida insalubres e inseguras en las grandes ciudades, contribuyendo a acentuar la

desintegración social, intolerancia y violencia. A su vez, la ampliación de las desigualdades socioeconómicas atribuibles a inadecuadas o inexistentes políticas redistributivas y de empleo incrementan la fragmentación social. En este contexto, no es de extrañar que la percepción de “haber sido excluido” sea un aspecto consistentemente presente en todas las investigaciones sobre participación social.

Junto con estas falencias se observa un peligroso retroceso conceptual, patente en la tendencia de los últimos años a enfrentar los asuntos del desarrollo desde una perspectiva menos comprensiva, como se ha observado en las *Metas del Milenio* o en las políticas de reducción de la pobreza auspiciadas por la banca multilateral^{vi}. A pesar de los acuerdos existentes para conjugar las principales dimensiones del desarrollo social en un todo coherente e integrado, este enfoque no ha sido plenamente asumido por las organizaciones internacionales e incluso por Naciones Unidas, lo que implica que esta nueva visión del desarrollo social –y sus respectivas metas de integración social– no ha sido completamente incorporada en los proyectos de desarrollo más allá de algunos círculos especializados. Los conceptos de equidad e igualdad incluidos en la Declaración de Copenhague y en su Programa de Acción, que expresan el conjunto de valores, principios y metas constitutivas del marco de políticas públicas establecidas por la Cumbre Social, han perdido presencia en la ejecución de políticas públicas a nivel nacional y en los ámbitos multilaterales. Un ejemplo de este retroceso es la erosión del principio de solidaridad producto de las reformas a la seguridad social implementadas últimamente en algunos países de América Latina.

A su vez, los mecanismos para lograr la integración social no han sido suficientemente bien definidos y focalizados por los gobiernos, y sus fracasos en llegar a los grupos más necesitados están produciendo un mayor aislamiento social, marginalidad y exclusión.

En el caso de las metas de participación social, la Cumbre Social menciona diversos niveles, nacionales e internacionales, en los cuales ésta se debe dar: en la toma de decisiones sobre políticas públicas, en la implementación y evaluación de resultados de los

planes de desarrollo, así como a nivel político. Incluso se afirma la necesidad de proporcionar asistencia legal para abrir el acceso de los sectores excluidos a la toma de decisiones. Sin embargo, los niveles subnacionales de gestión, lugar donde se realiza en la práctica la integración social, no son mencionados o no están claramente definidos.

Igualmente, en la medida que ciertas formas tradicionales de representación gremial y política están cambiando, no se observan claros ejemplos de cómo responder exitosamente a los desafíos de integración social modernizando arcaicas estructuras de representación o desarrollando nuevas.

Un cuadro similar de avances y retrocesos se observa en esta región en materia de ciudadanía social. De acuerdo al informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La Democracia en América Latina*, "la igualdad legal de los ciudadanos y la protección contra la discriminación aún no se aplican con la debida firmeza y extensión (...). Existen mejoras normativas importantes, pero las deficiencias son todavía notables y afectan a los sectores de la población más numerosos y débiles y, por lo tanto, necesitados de protección"^{vii}. Este cuadro se complica cuando se reconoce que "existen exclusiones sociales superpuestas"^{viii}. Así, "las privaciones en un componente de la ciudadanía social suelen coincidir con privaciones en otros campos". La constatación de exclusiones y marginaciones superpuestas lleva al informe a concluir que existen "déficit estructurales en materia de ciudadanía social"^{ix}.

De este diagnóstico a nivel global y regional es posible derivar una serie de desafíos necesarios de enfrentar exitosamente en materia de políticas públicas para superar las variadas situaciones de exclusión, creando condiciones que permitan una efectiva integración social, base de un genuino desarrollo.

Primeramente, y en la medida que esta visión integradora del desarrollo social está perdiendo terreno a nivel conceptual, es necesario generar condiciones comunicacionales adecuadas que permitan reponer los valores, conceptos y metas del desarrollo social en el centro de las políticas públicas. El fortalecimiento y la

creación de comunidades epistémicas en torno a estos nuevos conceptos surgen, por lo tanto, como una necesidad urgente. Esta tarea es responsabilidad central tanto de los gobiernos como de todos aquellos sectores interesados en generar condiciones favorables a la integración social. Por estas razones es necesario que en torno a ella se establezcan amplias alianzas que convoquen a todos los interesados. Los organismos no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, las instituciones filantrópicas y las agencias estatales tienen una gran oportunidad para generar sinergias y desarrollar estrategias comunicacionales creativas en estos espacios de acción.

Es igualmente necesario, en segundo término, introducir importantes cambios a la sectorización unidimensional de la gestión gubernamental, la que en su acción en terreno no ha sido capaz de enfrentar eficazmente temas esencialmente multisectoriales y transversales como los que se analizan. Por su propia naturaleza, las necesidades de las personas son de características multidimensionales, lo que implica que no deberían ser enfrentadas unilateralmente por agencias especializadas que no coordinan sus acciones entre sí, duplicando programas sociales.

Finalmente, las políticas de integración social no han considerado de manera suficiente el impacto de la migración internacional –especialmente importante para América Latina– y las dificultades de las diásporas para integrarse en los países de acogida. En América Latina este fenómeno ha llegado a tener implicancias económicas y sociales extremadamente serias para las sociedades de origen de estos flujos migratorios. Así, las exclusiones locales se proyectan internacionalmente a escala ampliada, “exportándose” exclusión y marginalidad.

En este escenario, la acción afirmativa es parte fundamental y un mecanismo privilegiado en las modernas estrategias de desarrollo social, permitiendo que los sectores y grupos excluidos puedan integrarse sistemáticamente a los procesos, estructuras e instituciones sociales más amplias.

Las políticas de acción afirmativa deben ser aplicadas en todas aquellas áreas y sectores donde la discriminación, marginalidad y

exclusión se han institucionalizado. Y para que este proceso concite apoyos sociales, políticos y económicos es necesaria una política comunicacional adecuada a estas metas. Aquí, las instituciones educacionales tienen un destacado papel que desempeñar.

Esta importante publicación que prologamos es un primer y valioso paso conducente a destacar los valores, conceptos y metas de una nueva perspectiva de desarrollo e integración social, los que deben permear el conjunto de políticas públicas pertinentes. Los gobiernos, así como todas aquellas personas, instituciones y organizaciones comprometidas en una efectiva integración social, pueden aprender recíprocamente a partir de las mejores experiencias puestas en vigor. En este campo, las instituciones filantrópicas tienen una experiencia invaluable que debe quedar diligentemente a disposición de los interesados.

A su vez, los niveles subnacionales de gestión gubernamental como los gobiernos regionales y municipalidades deben desempeñar un papel más activo en las políticas de superación de la exclusión y marginalidad social realizando acciones afirmativas donde y cuando corresponda. Al respecto, la demostración de las mejores prácticas que en diferentes contextos nacionales han estado siendo exitosas debería tener mayores niveles de visibilización a nivel regional para permitir su adaptación y réplica.

Todas estas acciones implican una efectiva transversalización de las políticas de acción afirmativa a niveles nacionales, la que también debería llevarse a cabo en los niveles subnacionales. Por este motivo, urge introducir importantes cambios en la aplicación de políticas públicas al nivel de los gobiernos regionales y municipales. La gestión gubernamental separada en compartimentos estancos establece un límite muy serio a la transversalización, especialmente de acciones afirmativas, ya que en el trabajo en terreno no se pueden enfrentar eficazmente temas multisectoriales como los mencionados.

En la medida que la integración de las diásporas en los países de acogida enfrenta fuertes barreras de entrada es igualmente necesario que la acción afirmativa incluya a la gran variedad de inmigrantes que hoy día se observa en esta región.

Fundación EQUITAS

Este pionero libro que resume la experiencia colombiana en políticas de acción afirmativa, es una contribución referencial para revitalizar las nuevas perspectivas del desarrollo. Igualmente, muestra que la acción afirmativa no ha nacido hoy, ni se ha presentado exclusivamente en un solo país. Ella ha establecido profundas raíces en la historia latinoamericana. Se ha desarrollado y nutrido al amparo de duras y prolongadas luchas por la equidad, en las que múltiples actores han aportado sus mejores esfuerzos. De alguna forma, este volumen es también un homenaje a quienes se han comprometido y dado su vida por la justicia social.

Augusto Varas Fernández

Representante de la Fundación Ford
en la Región Andina y el Cono Sur
Presidente Fundación EQUITAS

ALCANCES DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA REGIÓN ANDINA Y EL CONO SUR

Los difundidos debates en torno a las medidas de acción afirmativa que cada cierto tiempo se instalan en la agenda noticiosa de Estados Unidos y de países de la Unión Europea no han tenido aún repercusiones de envergadura en América Latina. Con la excepción de Brasil, la discusión sobre los alcances y posibles efectos de la aplicación de medidas de esta naturaleza en esta región se encuentra circunscrita a sectores muy acotados de la academia y del ámbito público, sin que se registre un debate más amplio que involucre a un mayor número de actores sociales.

La investigación desarrollada paralelamente en Argentina, Colombia, Chile y Perú permite observar hasta qué punto el concepto mismo de acción afirmativa está todavía ausente de las discusiones sobre derechos y políticas sociales. Incluso quienes han adoptado como propio el discurso de la acción afirmativa y abogan por ésta, la confunden a menudo con políticas compensatorias y/o focalizadas según criterios de pobreza.

Dada la importancia que revisten las medidas de acción afirmativa y el enorme potencial que tienen en sociedades fuertemente marcadas por problemas de equidad social, la investigación realizada busca contribuir a ahondar el conocimiento existente sobre el grado de receptividad a este tipo de acciones en los distintos contextos nacionales. En particular, en los cuatro países mencionados, que son aquellos en que la Oficina de la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur mantiene programas activos.

1. Aproximaciones al desarrollo de un concepto

Aunque las iniciativas de acción afirmativa se encuentran presentes en los instrumentos internacionales utilizados desde 1958^x y los registros formales sobre el uso del concepto datan de inicios de los años sesenta,^{xi} su uso cada vez más habitual no expresa el consenso en torno a una definición única y de aceptación generalizada.

Una primera revisión de la bibliografía pertinente^{xii} mostró no sólo la ausencia de una definición normativa clara, sino que también reveló la existencia de discrepancias en los planos jurídico y social. Los argumentos en discusión son diversos y algunos emergen de la definición misma del concepto de acción afirmativa.

El intento más amplio registrado para avanzar en este debate lo protagonizó Naciones Unidas, que en 1998 solicitó una investigación para estudiar "el concepto y la práctica de la acción afirmativa". Al finalizar este trabajo en 2001, se propuso una definición básica, según la cual *"la acción afirmativa es un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación de los miembros del grupo al que están destinadas en un aspecto o varios de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva"*.^{xiii}

A pesar del carácter general de la definición propuesta, ésta no ha concitado mayor consenso en el ámbito jurídico, debido a la inclusión de dos de los aspectos que suscitan más controversia: en primer lugar, la acción afirmativa sería aplicable a miembros de un determinado grupo cuyo estatuto particular se reconoce y cuyos derechos sociales (o "de su vida social") no han sido adecuadamente atendidos. En segundo término, su objetivo sería alcanzar la igualdad efectiva para este grupo, en relación a otros grupos sociales más integrados.

Respecto del primer aspecto, la posible contraposición entre los derechos individuales y la acción afirmativa, sustentada en el reconocimiento de los derechos fundamentales de naturaleza colectiva, es una de las facetas más candentes del debate actual. De hecho, la construcción doctrinaria de los derechos humanos colectivos ha sido objeto de una fuerte polémica, cuyas aristas más notorias son las discusiones por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia de la Comunidad Europea y por las decisiones de la Corte Suprema de Estados Unidos. En ambas instancias se observan diversos ejemplos sobre la constante controversia respecto del estatuto jurídico de las acciones afirmativas.

El segundo aspecto en cuestión, relacionado con el anterior y que cruza los principales debates sobre la acción afirmativa, se centra

en la igualdad efectiva como objetivo de ésta. La pregunta es si la acción afirmativa *"puede imponer un resultado (class action), resultado que, puesto que es impuesto y apremiante, comportaría [...] una violación de un derecho individual a la igualdad de las personas que habrán de ser apartadas de este resultado por el efecto de la medida favorecedora de una o más personas, de tal manera que acelerara la instauración de una igualdad de hecho entre grupos o personas [en desigualdad de condiciones iniciales]"*.^{xiv}

De manera sintética, el problema fundamental respecto de este punto es la aceptación de la adecuación entre la igualdad formal garantizada en las constituciones nacionales y la igualdad material, efectiva o de hecho, objeto de la acción afirmativa. Sin embargo, esta relación puede sólidamente fundamentarse en el "principio de la rectificación", sostenido a principios de los años setenta por el filósofo político estadounidense John Rawls. La aplicación de la acción afirmativa refleja hasta dónde la idea de Rawls sobre una justicia compensatoria rápidamente sobrepasó el marco del debate jurídico y trasladó la reflexión hacia la dimensión social. Partiendo del supuesto de que la capacidad y el talento natural están repartidos de manera igualitaria entre los distintos grupos humanos, la teoría de Rawls proporciona un sustento conceptual a la necesidad política de revisar la relación naturalizada entre las diferencias históricas o biológicas de determinados grupos o individuos y las desigualdades sociales asociadas, culturalmente construidas, legitimando así la introducción de medidas correctivas bajo la forma de políticas de acción afirmativa.

2. La práctica de la acción afirmativa

Una vez instalada la necesidad de introducir medidas que enmienden las desigualdades, tendientes a alcanzar sociedades más equitativas y justas, las posiciones enfrentadas en relación con el concepto de la acción afirmativa y sus implicancias se han trasladado al tipo de políticas mediante las cuales ésta se concreta. En este último ámbito se observa la mayor aceptación de aquellas medidas de acción afirmativa conducentes a la "igualdad de opor-

tunidades”, así como un creciente apoyo hacia las que se dirigen a promover la “igualdad de resultados”.

Sin ahondar aquí en este debate, interesa resaltar la forma como éste se expresa en la clasificación de las prácticas de acción afirmativa que realiza Naciones Unidas: medidas de movilización afirmativa, de equidad afirmativa y de preferencia afirmativa. Las dos primeras corresponderían a las políticas de acción afirmativa orientadas principalmente hacia la “igualdad de oportunidades”, mientras que la tercera apuntaría directamente a alcanzar la “igualdad de resultados”.

Según se desprende del informe final del relator especial Marc Bossuyt a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas,^{xv} la movilización afirmativa incluye todas las medidas de difusión, promoción y apoyo tendientes a favorecer el conocimiento de los derechos civiles y sociales, de los cuales cada integrante de una misma sociedad es formalmente titular, pero cuyo ejercicio efectivo excluye a ciertos grupos por la desinformación, el desconocimiento o la falta de recursos para hacerlos valer.

A su vez, la equidad afirmativa reúne aquellas medidas dirigidas a formalizar mayores garantías en la distribución de los bienes sociales, para asegurar que los miembros de un determinado grupo sean tratados en forma “equitativa”. Gran parte de estas medidas se asocia al establecimiento de procedimientos formales para encausar los alegatos de discriminación; procedimientos de revisión para cautelar el cumplimiento de criterios no discriminatorios, y otras medidas tomadas para “prevenir y eliminar prácticas discriminatorias no intencionadas”, en términos de Bossuyt^{xvi}.

Respecto de la preferencia afirmativa, ésta se refiere a las medidas que implican que la mera adscripción a un cierto grupo determina la concesión o retirada de ciertos bienes sociales. Los ejemplos son de dos tipos: (i) entre dos personas igualmente calificadas se asigna preferencia a una en exclusiva razón de su sexo o raza, y (ii) se establecen desincentivos o directamente la prohibición de que miembros de otros grupos soliciten determinados bienes (aquí se incluirían las leyes de cuotas o cupos).

3. La acción afirmativa en Argentina, Colombia, Chile y Perú

El trabajo de campo efectuado en los cuatro países en estudio se inició con la revisión y análisis de las constituciones nacionales; la adopción y aplicación de los tratados internacionales en materia de igualdad de oportunidades, no-discriminación y acción afirmativa; la legislación asociada en cada país y las principales sentencias dictadas en casos emblemáticos.^{xvii}

a. Argentina

Como se describe en el respectivo informe nacional, la Constitución argentina de 1994 aúna el principio de igualdad con el de no-discriminación, incorporando la acción afirmativa a través del artículo 75, inciso 23, mediante el cual se ordena al Congreso:

"legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad".^{xviii}

De manera similar a lo que se registra en el caso colombiano bajo la forma de la acción de tutela, la Constitución de Argentina establece además el recurso de amparo individual o colectivo^{xix} (artículo 43 - Sección Nuevos Derechos y Garantías de la Constitución). Este recurso es el que habilita a los ciudadanos para combatir a través de la vía jurídica los actos discriminatorios. Mediante su uso se han obtenido fallos que, en algunas ocasiones, han terminado convirtiéndose en una acción positiva para un colectivo social. De hecho, se constata en el estudio la utilización del recurso de amparo colectivo en conjunto con los tratados internacionales para litigar a favor de derechos que comienzan siendo individuales, pero que terminan interpelando y definiendo el colectivo o grupo situado en la base del acto discriminatorio. Durante la década de los noventa, este recurso permitió importantes avances en cuestiones ligadas a los derechos de los pueblos indígenas, de las personas

con discapacidad, de las mujeres y también de los usuarios y consumidores.

En el ámbito de la legislación se destaca especialmente la modificación de la ley electoral, que incorporó la obligación para todos los partidos políticos de incluir en sus listas al menos el 30% de mujeres en puestos donde tengan posibilidad de resultar electas. Se trata de la Ley Nacional N° 24.012^{xx} o Ley de Cupo de 1991, modificada en el marco de la reforma a la Constitución Nacional de 1994, incorporando artículos como el que garantiza la igualdad de oportunidades de ambos sexos para el acceso a cargos electivos y partidarios^{xxi}. Posteriormente, el Decreto Presidencial N° 1.246 del 2000 amplía la aplicación de la Ley de Cupo e instituye la incorporación efectiva de candidatas mujeres al Senado.

b. Colombia

De los cuatro países considerados en la investigación, comparativamente éste cuenta con el marco constitucional y jurídico más abierto al reconocimiento de la igualdad material o efectiva como indisociable de la igualdad formal, además de otorgar reconocimiento expreso a los derechos sociales y colectivos en la Constitución de 1991. En el artículo 13 de esta carta, uno de los más conocidos, se señala: *"El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados"*.^{xxii}

Según los constitucionalistas entrevistados en la investigación, la Constitución de 1991 no sólo contribuyó a la consolidación del principio de igualdad formal y a la consecución de la igualdad real, sino que abrió espacios para el desarrollo de una institucionalidad adicional donde estos objetivos se concretaran. Una de las vías más reconocidas es la de las llamadas acciones de tutela, mediante las cuales los ciudadanos pueden reclamar ante el juez la protección de sus derechos fundamentales. La Corte Constitucional, por su parte, revisa aquellos casos más controversiales y pronuncia al respecto sentencias que configuran gran parte de la jurisprudencia constitucional colombiana.

Una revisión de los pronunciamientos de la Corte Constitucional muestra que ésta en reiteradas ocasiones ha establecido "*que la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad [...] siendo posible anudar a situaciones distintas, diferentes consecuencias jurídicas*".^{xxiii} En sus sentencias, la Corte Constitucional ha procurado el cumplimiento del principio de la igualdad y también ha respaldado el uso de acciones afirmativas para ese propósito.

En la misma dirección, el Procurador General de la Nación, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad de ciertos artículos de la Constitución que establecen edades diferenciadas para hombres y mujeres en materia de jubilación, sostiene en forma explícita:

"En ocasiones se dispensa un trato más favorable a determinado grupo de la población en virtud de la necesidad reconocida constitucionalmente de 'enderezar las cargas' o promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. Cuando lo anterior ocurre, estamos en presencia de la 'discriminación positiva', mecanismo establecido de conformidad con la actual Constitución, para proteger y apoyar especialmente a personas y grupos tradicionalmente discriminados o marginados de los beneficios de la vida en comunidad".^{xxiv}

En el nivel de la legislación, más acotada que la jurisprudencia colombiana en lo referido a la acción afirmativa, la investigación destaca la Ley N° 581 de 2000, o Ley de Cuotas, dado su carácter netamente afirmativo, en contraposición a otras disposiciones que combinan esta vocación con una de carácter más bien asistencial o de superación de la pobreza. La Ley N° 581 tiene como objetivo "*la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público*", creando para esto la obligación de nombrar un mínimo de 30% de mujeres "*en todos los niveles de las tres ramas y demás órganos del poder público, en los niveles Nacional, Departamental, Regional, Provincial, Distrital y Municipal [...] incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción en la rama judicial*".^{xxv}

c. Chile

El marco normativo chileno está regido por la Constitución Política de 1980, elaborada y puesta en vigencia durante la dictadura militar (1973-1990). En algunos aspectos, la Constitución de 1980 prosigue la tradición constitucional del país, plasmada en las constituciones anteriores (de 1833 y 1925). Sin embargo, debido al contexto social y político en que se genera, y a sus disposiciones autoritarias, implica al mismo tiempo la abrupta interrupción de una tendencia dirigida a acercar la carta constitucional previa a una más propia de un Estado de bienestar. Las modificaciones que venía experimentando la Constitución de 1925, tanto a fines de la década de los cincuenta, como producto de las reformas realizadas por los gobiernos radicales, y durante de la década de los sesenta, como respuesta a los movimientos sociales, ampliaron paulatinamente las garantías constitucionales, incluyendo derechos económicos y sociales posteriormente omitidos en la Constitución de 1980.

Formalmente, la Constitución de 1980 puede ser definida como de orden liberal-clásico, puesto que se limita a garantizar derechos civiles y políticos o de primera generación, sin considerar derechos económicos, sociales y culturales o de segunda generación. En este sentido, la carta fundamental reconoce y enfatiza principalmente los derechos individuales, incluyendo el tema de la igualdad sólo de manera general. Según plantean los juristas entrevistados para el informe, en esta Constitución los derechos demandan del Estado una omisión, pero ninguna obligación.

A pesar de esta evidente restricción, el artículo 19.2, el cual señala que *"en Chile no hay personas ni grupos privilegiados [...] no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre, ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias [...]"*, consagra la igualdad ante la ley y prohíbe toda forma de discriminación arbitraria. En democracia, la discriminación arbitraria ha sido entendida como *"aquella que no esté fundada en un valor relevante para la comunidad política"* y este artículo ha sido interpretado en el sentido contrario, estableciendo que las discriminaciones fundadas en buenas razones estarían permitidas, abriendo así la posibilidad le-

gal de impulsar programas de acción afirmativa, como de hecho ha ocurrido durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, desde 1990 en adelante.

Esta interpretación que permite ajustar –sin modificar– el marco normativo para avanzar conforme a la agenda política de los gobiernos de la Concertación, corresponde a lo que algunos han identificado como la estrategia de respuestas adaptativas de esta coalición política, un fenómeno característico de la prolongada transición a la democracia de este país. Con relación a la acción afirmativa, lo anterior ha implicado el desarrollo de medidas en el plano institucional sin su respectivo correlato en el ámbito jurídico, fórmula cuya limitación principal es que los avances quedan sujetos a la iniciativa del régimen de turno, mientras que los ciudadanos carecen de instrumentos formales mínimos que les permitan hacer coercitivos sus derechos^{xxvi} frente a un Estado que no está obligado constitucionalmente a ejercer algún tipo de acción u otorgar algún bien en el plano de los derechos sociales o colectivos.

No obstante el vacío legal detectado, como se detalla en el informe correspondiente al caso chileno, con el retorno de la democracia se desarrolla un conjunto de políticas públicas de carácter sistemático, cuyo contenido puede catalogarse como acción afirmativa. La mayoría de éstas se orientan a redistribuir los recursos sociales y a conferir ventajas sociales explícitas y deliberadas a un cierto grupo de ciudadanos, en función de una cualidad adscrita que les confiere desventaja.

En cuanto a la emblemática “ley de cuotas” presente en los demás países estudiados y considerada el mecanismo de acción afirmativa más común en América Latina, en el caso de Chile esta iniciativa no ha logrado superar la condición de proyecto de ley. Según consta en la investigación, en 1997 un grupo de diputadas de la coalición gobernante propuso por primera vez una modificación de la Ley de Partidos Políticos, la Ley Orgánica Municipal y la Ley de Votaciones y Escrutinios, para que se introdujera un sistema de cuotas para las mujeres en las candidaturas a los cargos de elección popular. El proyecto se archivó sin discusión. La iniciativa fue repuesta en el 2000, sin que hasta ahora se registren mayores avances.

Por el momento, las cuotas de participación sólo son utilizadas en las elecciones internas de algunos de los principales partidos políticos chilenos, cautelando al nivel de los estatutos internos la representación de las mujeres en las listas y en los organismos colegiados partidarios: 40% en el caso del Partido Por La Democracia (PPD), 30% en el Partido Socialista (PS) y 20% en el Partido Demócrata Cristiano (PDC). La efectividad de estas medidas ha resultado muy variable, observándose mayor respeto a la norma en el PPD, tanto a nivel de sus órganos internos como en el número de mujeres electas en cargos de representación, y siendo en cambio superada reiteradamente por las fórmulas más tradicionales de hacer política presentes en los dos partidos con mayor trayectoria (PS y PDC).

d. Perú

Según los constitucionalistas peruanos, la Constitución de 1993, promulgada bajo el régimen del presidente Alberto Fujimori, tiene un carácter más regulatorio que declarativo, lo que la diferencia de las constituciones de Colombia y Argentina y tiende a asemejarla más a la chilena. Comparada con su antecesora, la Constitución de 1979, existen muchos derechos sociales que dejan de estar explícitos (como por ejemplo los derechos a la seguridad social, al bienestar, a la educación, al trabajo y a la función pública).

Además, el texto omite lo referente a la igualdad de oportunidades de las mujeres respecto a los varones, lo que es interpretado como un recorte manifiesto a los alcances del derecho a la igualdad consagrado en el texto de 1979. Según las opiniones reunidas por esta investigación, la Constitución de 1993 utiliza una fórmula que define la igualdad en términos restrictivos y formales, eliminando incluso la disposición que establecía la igualdad de trato, contenida en la Constitución anterior.

No obstante las limitaciones, se registra en el correspondiente informe nacional que el Tribunal Constitucional ha contribuido a generar un marco jurídico favorable al desarrollo de la acción afirmativa a través de sus sentencias, estableciendo que:

"[...] la noción de igualdad ante la ley no se riñe con la existencia de normas diferenciadoras, a condición de que se acredite:

a) la existencia de distintas situaciones de hecho y, por ende, la relevancia de la diferenciación; b) una finalidad específica; c) razonabilidad, es decir, su admisibilidad desde la perspectiva de los preceptos, valores y principios constitucionales; d) racionalidad, es decir, coherencia entre los supuestos de hecho y la finalidad que se persigue; y e) proporcionalidad; es decir, que la consecuencia jurídica diferenciadora sea armónica y correspondiente con los supuestos de hecho y la finalidad”.^{xxvii}

En cuanto a la legislación, el trabajo sobre Perú resalta la Ley Orgánica de Elecciones (Ley N° 26.859 de 1997), que incorpora el mecanismo de cuotas para establecer la participación de un mínimo de 25% de mujeres en la conformación de las listas de los candidatos a presentarse en las elecciones nacionales y distritales. Con la finalidad de neutralizar cualquier efecto negativo que pudiese tener en las mujeres la aplicación del Distrito Electoral Múltiple, según el cual la elección de los parlamentarios se realiza considerando a cada departamento como un distrito electoral, hacia fines del 2000 el Congreso elevó la cuota de participación de candidatas mujeres a 30% a través de la Ley N° 27.387.^{xxviii}

Posteriormente, las cuotas también han sido introducidas para los gobiernos regionales. En el artículo 12° de la ley promulgada el 14 de marzo de 2002, se señala que *"la lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por un candidato de cada provincia en el orden en el que el partido político o movimiento lo decida, incluyendo un accesorio (suplente) en cada caso; también por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres".* En esta ley también se incorporó la cuota por etnicidad, pues se estableció que la lista también debe estar conformada por *"un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones".*

El informe peruano destaca también la Ley N° 27.270, que penaliza los actos de discriminación, promulgada el 29 de mayo del 2000, a través de la cual se incorpora el delito de discriminación al Código Penal. En éste se incluye una definición de lo que se entiende por discriminación –anulación o alteración de la igualdad de oport-

tunidades o de trato– y se establecen sanciones administrativas y/ o multas que habrán de aplicarse a los que discriminen "*basados en motivos de raza, sexo, religión, opinión, origen social, condición económica, estado civil, edad o de cualquier otra índole*". La discriminación, eso sí, queda concretamente acotada al acceso al empleo y a centros educativos de distinto nivel.

Más allá de las limitaciones formales, según consta en la investigación, esta ley es especialmente significativa porque abre la posibilidad de que quienes han sido directamente afectados por una situación de discriminación laboral o en el sistema educativo formal, puedan exigir una sanción hacia aquellos que los han discriminado y también obtener una indemnización por el hecho discriminatorio.

Tal como se establece en los informes nacionales, los cuatro países en que se realizó la investigación son estados parte de Naciones Unidas y han suscrito las principales convenciones relativas a la eliminación de la discriminación, tomando en algunos casos medidas concretas para revertir, en el ámbito de sus respectivos marcos constitucionales y jurídicos, algunos de sus efectos más visibles. Sin embargo, el concepto mismo de acción afirmativa tiene una presencia acotada en las legislaciones nacionales y la polémica sobre su legitimidad o la efectividad de su aplicación está restringida a círculos reducidos de la opinión pública nacional.

Tanto en el caso de Colombia como en el de Argentina, que son los que registran un estado de avance importante respecto del marco jurídico y la jurisprudencia, la discusión en el ámbito académico se encuentra poco extendida y la definición de políticas de acción afirmativa es escasa. Además, en ambos países se registra una falta de conciencia en el grueso de los grupos potencialmente beneficiarios respecto de los derechos que les son asignados por las respectivas constituciones nacionales.

A pesar de las limitaciones señaladas, se observa un amplio consenso en cuanto a que la incorporación de la acción afirmativa en las constituciones nacionales permite considerar la respuesta a situaciones de exclusión no tanto como política pública (como su-

cede en Chile y en menor medida en Perú), sino como una cuestión de derechos. Esto otorga a la sociedad un argumento constitucional que obliga al Estado a atender la situación de afectación de los derechos de grupos y personas, lo que ha puesto de relieve el papel de las ONG, que han comenzado a mostrarse más activas en la denuncia de este tipo de situaciones. Lo anterior facilita la promoción de alguna acción reparadora a través de un litigio, permitiendo por este camino importantes avances en los derechos de las mujeres, de los pueblos indígenas, de los discapacitados y de otros grupos con estatuto especial.

Respecto de la legislación vigente, resalta especialmente el lugar emblemático ocupado por las leyes de cuota o cupo femenino para cargos de representación popular, presente en tres de los cuatro países estudiados. Tal tipo de legislación ha resultado crucial a la hora de ilustrar, por parte de los entrevistados, lo que en cada caso se entiende por acción afirmativa y los alcances y limitaciones imputados a este tipo de medidas.

4. Catastros nacionales

En el nivel de las políticas se observa una dificultad para establecer diferencias o límites entre la acción afirmativa y otros mecanismos de política social. Dicha dificultad se acentúa respecto de las políticas asistenciales y de las políticas compensatorias focalizadas con criterios de pobreza, incluso entre los responsables del diseño y aplicación de algunas de estas medidas en los ministerios y servicios sectoriales de los respectivos estados.

La constante superposición entre políticas y programas sociales focalizados y medidas de acción afirmativa, condujo a los equipos investigadores a desarrollar estrategias ajustadas a sus respectivos contextos. Esto permitió caracterizarlas y establecer sus límites. En los cuatro países estudiados, un aspecto básico para la caracterización de la acción afirmativa en el plano social se centró en la identificación de los grupos objetivos susceptibles de la misma. El segundo aspecto quedó referido al tipo de derecho objeto de acción afirmativa.

a. Acción afirmativa según el grupo destinatario

Sobre la base de la bibliografía internacional y de la información proporcionada por actores de la sociedad civil involucrados en la promoción de la acción afirmativa en sus respectivos países, se estableció que los destinatarios sólo podrían ser tales en tanto pertenecieran a aquellos colectivos históricamente situados en desventaja respecto del conjunto de la sociedad donde se insertan. Lo anterior, siempre que esta desventaja fuese atribuible a una discriminación basada en condiciones propias de los sujetos, como el género o la adscripción a una determinada etnia, y/o en situaciones irreversibles, como el ciclo de vida o la discapacidad.

Con este criterio, la pobreza o la ruralidad, el nivel de escolaridad o la situación laboral, no serían por sí solos condición suficiente para la conformación de un grupo sujeto de acción afirmativa: no son atributos inherentes a los sujetos y se trata de situaciones susceptibles de modificación. Esto descartaría, por ejemplo, a las políticas compensatorias en el sector educacional, o respecto del mercado laboral como medidas de acción afirmativa, salvo que las mismas incluyan explícitamente en sus criterios de focalización aspectos tales como el género, la etnia, la edad o la discapacidad.

Originalmente, en el caso de Colombia se planteó acotar incluso más esta caracterización, centrándola en aquellos colectivos que, además de cumplir con los requisitos fijados, logran organizarse como un actor social capaz de articular sus propias demandas: la acción afirmativa sería tal, en tanto respuesta a sus reivindicaciones.

Sin embargo, como quedó establecido en la argumentación que sobre este asunto se registra en el informe argentino, se concordó que la acción afirmativa puede no ser respuesta directa a las demandas articuladas de un determinado sector de la población, pero debería –por sus características– contribuir a la progresiva configuración de los actores sociales. Esto, en la medida en que se identifica a sus destinatarios como miembros de un grupo cuyos derechos colectivos se reconocen, contribuyendo así a hacerlos más visibles y a identificar sus derechos y necesidades comunes.

b. Acción afirmativa según tipo de derecho

El debate entre el equipo colombiano y el argentino se relaciona con los aportes de la investigación del equipo chileno, que ahondan en el tipo de derechos en materia de acción afirmativa. Este último estudio se refiere a los derechos sociales o derechos de segunda generación y a los derechos colectivos o de tercera generación (asociados al reconocimiento del estatuto particular de determinados grupos sociales), en contraste con aquellas medidas dirigidas a la satisfacción de los derechos individuales básicos o de primera generación, delimitados por las constituciones liberales.

Siguiendo esta línea argumental, las iniciativas orientadas a satisfacer los derechos individuales básicos garantizados por el Estado moderno a cada uno de sus ciudadanos, así como las políticas asistenciales destinadas a nivelar las condiciones mínimas de subsistencia de determinados grupos, no podrían ser clasificadas como de acción afirmativa. Esto descartaría, por ejemplo, aquellas medidas dirigidas a suplir falencias en la salud o la alimentación de ciertos grupos, aunque incluyan en la focalización aspectos como el género, la etnia, el ciclo de vida o la discapacidad.

Con esta perspectiva, durante el levantamiento de los catastros nacionales se pudo constatar que, si bien este nivel de avance respecto de la acción afirmativa puede en algunos casos estar presente en el ámbito normativo (por ejemplo, en Colombia y en menor medida en Argentina) y se encuentra en la discusión de sectores acotados en los cuatro países, no existe el mismo nivel de desarrollo en las políticas y programas sociales.

De hecho, independientemente del desarrollo normativo que pueda haber alcanzado el asunto en un determinado país, las políticas y los programas suelen encontrarse todavía en un nivel que combina o confunde las políticas asistenciales focalizadas o medidas compensatorias y la acción afirmativa. Esto implicó ampliar el criterio para la clasificación comprometido en el segundo objetivo del proyecto, lo que se explicita en los respectivos informes nacionales.

5. Acción afirmativa en educación

Durante el desarrollo de esta última fase de la investigación, las entrevistas en los cuatro países mostraron que, a diferencia de otros sectores del quehacer nacional, el de la educación es uno de los que reúne mayor reflexión –académica y al nivel de tomadores de decisiones– respecto de la centralidad de la aspiración de equidad y de la importancia de la acción afirmativa.

En un escenario donde se observan importantes cambios tecnológicos y socioculturales, enmarcados en la generalizada aceptación de las nuevas reglas del juego en el contexto económico internacional, tales como la globalización de los mercados y el desafío de la competitividad internacional, en los años noventa surgieron en toda América Latina los discursos a favor de la “reforma educativa”.

Tales planteamientos coinciden en albergar propuestas comprensivas que, según diversos especialistas, esta vez se encuentran más orientadas a la reconversión que hacia la expansión.^{xxix} *“Ya no se trata de proponer la expansión de lo existente, o su mejoramiento a través de tal o cual política o estrategia (descentralización, municipalización, nuevo currículum, sistemas de evaluación), sino de repensar al conjunto de los dispositivos discursivos, normativos e institucionales que configuran la educación”.*^{xxx} Un indicador de esa intención sería la proliferación en diversos países de la región de nuevas leyes generales de educación (Chile, 1991; Paraguay y República Dominicana, 1992; Argentina y México, 1993; Colombia 1994. Perú se sumó a esta tendencia más tardíamente, en 2003).

En la gestación de las nuevas legislaciones destaca también la incidencia de los organismos multilaterales, que a partir de la década de los noventa han impulsado a los Estados a otorgar prioridad a la educación como mecanismo para frenar y revertir la pobreza y la exclusión. Desde la obligación de garantizar la alfabetización, contenida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el “mínimo garantizable” recogido en la mayoría de las legislaciones nacionales ha ido ampliándose progresivamente, incluyendo conceptos como el analfabetismo funcional o iletrismo, engloba-

dos en la noción más amplia de necesidades básicas de aprendizaje contenidas en la declaración de la ONU de 1990.

Junto con garantizar el acceso a determinados niveles de escolarización, los Estados asumieron el compromiso de mejorar los indicadores globales de eficiencia del sistema escolar, como la disminución de las tasas de repitencia y deserción. Paralelamente, se estableció la necesidad de garantizar estándares básicos de calidad de la enseñanza y de logro en cada nivel, con especial énfasis en los sectores donde se observa mayor rezago, y que son justamente los más pobres y marginales.

En el terreno de las políticas, la magnitud de la brecha evidenciada por un creciente número de pruebas nacionales e internacionales, ha obligado a una fuerte concentración de los esfuerzos en los niveles primarios de la educación formal. De hecho, en los cuatro países existe algún tipo de "política compensatoria", en gran medida focalizada en las escuelas que atienden a la población más rezagada en términos de sus resultados educativos, sea por pobreza, ubicación y/o por etnia (o bien, como sucede generalmente, por una combinación de todos estos factores) y que muestran al mismo tiempo menor rendimiento académico general y mayores tasas de repetición y abandono escolar.

Dados los contextos nacionales y el propósito explícito de compensar las desigualdades y atender a los grupos más vulnerables de la población, estas políticas públicas no incluyen, en general, el nivel de la educación superior universitaria. En este segmento, la discusión sobre la equidad no se centra en garantizar el acceso y los estándares de calidad equivalente para todos, sino en la no discriminación en el acceso en función de los méritos individuales. De hecho, se encuentran principalmente programas estatales de becas para estudiantes de buen rendimiento académico y escasos recursos, orientados tanto a asegurar su acceso, como a evitar la deserción por motivos económicos.

Iniciativas más acotadas para la promoción del acceso de los grupos indígenas, presentes en Colombia (donde se suman las medidas orientadas hacia la población afrocolombiana), Chile y Perú, o di-

rigidas a víctimas de la violencia política (Perú), suelen combinar recursos públicos con programas de admisión especial y becas complementarias de algunas universidades específicas. Se trata principalmente de medidas de apoyo financiero y son evaluadas como respuesta de determinadas universidades frente a las demandas del entorno en que se insertan, o como estrategia de diferenciación ante el crecientemente competitivo mercado de la educación superior.

Tanto en las medidas promovidas por los Estados, como en las que surgen de las universidades, destaca la casi total ausencia de programas destinados directamente a mejorar el rendimiento académico y la calidad de la inserción de los grupos destinatarios. Esto repercute en los índices de retención, especialmente críticos en Argentina y tan preocupantes como los problemas de acceso en los restantes países.

Respecto de las iniciativas encabezadas por las propias universidades, los cuatro países enfrentan situaciones parecidas. Estas se caracterizan por la fuerte dispersión de las medidas de acción afirmativa actualmente vigentes, la escasez de evaluaciones sistemáticas sobre sus resultados y la difusa información que cada universidad o facultad tiene respecto de lo que otras puedan estar ejecutando en la misma área.

Considerando el número de universidades existentes en cada uno de los países estudiados en el período en que se realizó la investigación (Argentina, 93; Colombia, 73; Chile, 60, y Perú, 75) y la ausencia de políticas generales que orienten medidas de acción afirmativa a este nivel, se optó por delimitar a priori el número de universidades a examinar en cada país. Los esfuerzos se centraron en aquellas que por su naturaleza y/o ubicación geográfica reunían mayores probabilidades de ofrecer algún tipo de medida como las buscadas.

La opción por esta focalización intencionada se vió respaldada a través de la constatación, en terreno, que muchas veces no bastaba con levantar información de las universidades al nivel de la administración central, ya que varias han delegado en sus facultades o en

departamentos específicos la responsabilidad de generar medidas adecuadas a la captación y/o retención de aquellos alumnos cuyo perfil es diferente al del conjunto del alumnado.

6. Los informes nacionales

La presentación de la información nacional está dividida en cuatro capítulos. En el Capítulo I se analiza la acción afirmativa vigente en la normatividad a nivel constitucional, en la jurisprudencia, en la legislación y en los tratados internacionales suscritos por el país. En el Capítulo II se presenta un catastro de las principales medidas de acción afirmativa promovidas por los respectivos gobiernos. En ambos se configura el panorama general de la acción afirmativa, como contexto para analizar, en el Capítulo III, la acción afirmativa en la educación superior. Por último, en el Capítulo IV se presentan las lecciones obtenidas sobre los avances y limitaciones de la acción afirmativa en el nivel nacional.

La metodología utilizada para el desarrollo de la investigación fue cualitativa y cuantitativa. El método cualitativo correspondió a la realización de entrevistas y análisis de documentos. El método cuantitativo se dio en el análisis de información estadística y bases de datos correspondientes a la situación financiera y evaluaciones, cuando existían. De igual forma, se trabajaron datos estadísticos y bases de datos de registro académico de las universidades.

Las fuentes primarias fueron líderes políticos, juristas, representantes y miembros de agencias de cooperación y de ONG de derechos humanos, funcionarios de las ramas del poder público, congresistas, abogados, líderes de movimientos sociales, funcionarios de entidades públicas y privadas que manejan programas o medidas especiales, autoridades universitarias, responsables del registro académico en las universidades, profesores, investigadores y estudiantes. También se contó con datos cuantitativos primarios suministrados por las diferentes instituciones. Como fuentes secundarias se utilizaron documentos jurídicos, estudios de evaluación existentes sobre algunos programas, planes y proyectos de medidas específicas y bibliografía de apoyo.

Toda la información recopilada en Argentina, Colombia, Chile y Perú permite afirmar que, incluso en los casos en que el discurso de la acción afirmativa y su traducción a políticas y programas es heterogéneo y a menudo rudimentario, existen interesantes avances en el nivel conceptual y en las prácticas, susceptibles de ser sistematizados y debatidos, cubriendo desde el ámbito normativo hasta sectores fundamentales como la educación.

Una mirada transversal sobre algunos de los principales antecedentes recabados por la investigación desarrollada simultáneamente en los cuatro países, da cuenta de que las especificidades locales son, sin duda, tan relevantes como las similitudes, abriendo importantes espacios para la colaboración y complementariedad entre las experiencias nacionales.

Este libro busca contribuir a un mejor conocimiento de los alcances y las posibilidades de la acción afirmativa en la región. Tanto la lectura correspondiente a lo registrado en los distintos países como un análisis integrador del conjunto de la información recopilada permitirán profundizar en el incipiente debate a escala nacional y latinoamericana. La expectativa es, así, contribuir a sentar las bases necesarias para seguir avanzando en la construcción de sociedades más democráticas, inclusivas y justas.

Pamela Díaz-Romero M.

Coordinadora de la investigación
Directora Ejecutiva Fundación EQUITAS

Notas

- i El indicador más frecuentemente utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso es el índice de Gini. El valor 0 de este índice representa la igualdad perfecta y el valor 1 la desigualdad absoluta. Entre los países latinoamericanos, Uruguay es el menos desigual con un índice Gini de 0.455 y Brasil el más desigual con un índice de 0.639. Entre uno y otro valor se encuentran, en orden ascendente de desigualdad según el *Panorama social de América Latina 2004* (CEPAL, 2004), los cuatro países a los que sirve la Fundación Ford a través de su oficina para la Región Andina y el Cono Sur: Perú (0.525), Chile (0.550), Colombia (0.575) y Argentina (0.590).
- ii Véanse el *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el *Panorama Social de América Latina 2004*, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- iii Este prólogo se basa en United Nations, Economic and Social Council, Commission for Social Development, *Report of the Secretary General. Review of the further implementation of the World Summit for Social Development and the outcome of the Twenty-fourth special session of the General Assembly*. E/CN.52005/6.
- iv Esta ha sido definida en el 4º Compromiso de Copenhague de la siguiente manera: "Nos comprometemos a promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas, y que estén basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la igualdad de oportunidad, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas desfavorecidos y vulnerables."
- v Véase el análisis de United Nations, Economic and Social Council, Commission for Social Development, *Report of the Secretary General. Review of the further implementation of the World Summit for Social Development and the outcome of the Twenty-fourth special session of the General Assembly*. E/CN.52005/6.
- vi *Ibíd.*, acápite [29], página 7.
- vii *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD, 2004. página 110.
- viii *Ibíd.*, página 129.
- ix *Ibíd.*, página 110.
- x Se refiere al Convenio 111 de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), de 1958, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. En su artículo 5 este instrumento autoriza *medidas especiales* de protección o asistencia para satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, en razón del sexo, la edad, alguna discapacidad, cargas familiares o su nivel social o cultural, se les reconozca la necesidad de resguardo o atención especial.

Fundación EQUITAS

- xi Aparece por primera vez en el marco del Decreto N° 10.925, promulgado en Estados Unidos por el Comité por la Igualdad de Oportunidades de Empleo, creado por el presidente John F. Kennedy en 1961, como respuesta a las demandas del movimiento por los derechos civiles que enfrentaba su gobierno. El decreto usó *acción afirmativa* en relación a las medidas diseñadas para combatir, por la vía administrativa, los efectos de la discriminación racial.
- xii Véase el proyecto de investigación "Acción Afirmativa en la Región Andina y el Cono Sur".
- xiii Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos (2001) *El concepto y la práctica de la acción afirmativa*, documento de Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/2000/11; E/CN.4/Sub.2/2001/15.
- xiv Vogel-Polsky, Eliane (sin fecha) *Comentarios sobre la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación respecto de las Mujeres* (CEDAW). El artículo 4 se refiere a las acciones positivas. Véase en Internet, <http://www.federacionjuristas.org>
- xv Bossuyt, Marc (2002) *Prevention of Discrimination. The concept and practice of affirmative action*. Final report. United Nations, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. Fifty-third session. E/CN.4/Sub.2/2002/21.
- xvi *Ibidem*.
- xvii La recolección de la información nacional se realizó a través de entrevistas a constitucionalistas, actores de los tres poderes del Estado, representantes de agencias de cooperación y de organismos multilaterales, de la Defensoría Pública o su equivalente (cuando correspondía), además de sostener reuniones con representantes de las ONG que trabajan en materias de derechos humanos, no-discriminación e igualdad de oportunidades en Argentina, Colombia, Chile y Perú. Tanto la revisión bibliográfica como las entrevistas desarrolladas en la fase inicial de la investigación permitieron la sistematización de gran cantidad de información. Esta puso de manifiesto la importancia de contextualizar el primer objetivo, situándolo temporalmente a partir de un determinado hito relevante a escala nacional y en referencia a los gobiernos concretos: en Argentina, a partir de la reforma constitucional y política de 1994; en Colombia, en la Constitución de 1991; en Chile, en el retorno a la democracia en 1990, y en Perú, en la Constitución de 1993.
- xviii Véase *Constitución de la Nación Argentina*, en Base de datos políticos de las Américas, en Internet, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html>
- xix El recurso de amparo colectivo sirve para la protección de los derechos llamados de tercera generación o de incidencia colectiva. Se trata de una variada gama de intereses que afectan al conjunto o a una parte importante de la ciudadanía. Por esta razón es muy empleado para asuntos como la defensa de los derechos del consumidor, entre otros casos.

- xx Conocida también como Ley Malharro porque el proyecto fue promovido por la senadora Margarita Malharro de Torres, de la Unión Cívica Radical (UCR).
- xxi Se refiere al artículo 37 de la Constitución Nacional, que propone la definición de acciones positivas en la regulación de los partidos políticos así como en el régimen electoral.
- xxii Véase *Constitución Política de Colombia* en Internet, <http://www.presidencia.gov.co/constitu/>
- xxiii Sentencia N° C-410/94, expediente N° D-517, en Internet, <http://bib.minjusticia.gov.co/juris>
- xxiv Procurador General de la Nación, Oficio N° 427, en Internet, <http://bib.minjusticia.gov.co/juris>
- xxv Véase en Internet, <http://www.presidencia.gov.co/equidad/uno/dir02/ley.htm>
- xxvi Por esta razón es que el Defensor del Pueblo, cuyo deber es vigilar y reclamar cuando el Estado desatiende las prestaciones que debe entregar a los ciudadanos, tendría poco poder en Chile.
- xxvii Sentencia del Tribunal Constitucional de Perú, Expediente N° 0261 - AA/TC año 2003.
- xxviii En la reforma del sistema electoral en 2000, una de las modificaciones fue que los parlamentarios pasaron desde ser elegidos a escala nacional, a serlo en distritos electorales (24 en total).
- xxix Véase Cox, Cristián 1994 *Las políticas de los años noventa para el sistema escolar*. Serie de Políticas Sociales, CEPAL, Santiago.
- xxx Braslavsky, C. y Cosse, G. 1997 *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Documento N° 5, PREAL, Santiago.

CAPÍTULO I

ANÁLISIS DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN COLOMBIA

El Concepto de acción afirmativa en Colombia

Es claro que no existe en Colombia un consenso unánime sobre qué son y cuál es el ámbito de aplicación de las acciones afirmativas. No obstante, se pueden establecer ciertas características que las definen.

Rosalía Camacho et. al. señalan en su artículo sobre cuotas de participación política para mujeres que, dado el reconocimiento social a la existencia de dinámicas de discriminación hacia algunos grupos de la población por razones sexo, raza, origen, lengua, religión o condición física, entre otras, las acciones afirmativas se fundamentan en tres postulados: la justicia compensatoria, la justicia distributiva y la utilidad social.

La justicia compensatoria es determinante en los casos con antecedentes históricos de discriminación y maltrato sistemático, y en esa medida una acción afirmativa se justifica para compensar la situación pasada. La justicia distributiva puede ser asumida como una *"forma más justa de asignar los bienes y los recursos sociales y políticos, de acuerdo con los derechos, los méritos, las contribuciones y las necesidades"*. La utilidad social se refiere a la implementación de este tipo de medidas para maximizar el bienestar de la sociedad en su conjunto (Camacho, et. al., 1996).

De igual manera, las acciones afirmativas surgen del reconocimiento de que la erradicación de las desigualdades y la discriminación requiere de medidas que vayan más allá de la simple formalidad de consignar en la normatividad la igualdad como un principio rector. Las acciones afirmativas tienen por objeto establecer la igualdad de oportunidades no sólo en términos formales, es decir ante la ley, sino también en el nivel de los resultados, en tanto igualdad real. (Deere y León, 2002)

El tema de la igualdad formal y la igualdad real nos lleva al de los derechos de los individuos y su cumplimiento en la práctica. Alda

Facio clasifica en tres grupos los derechos relacionados con las acciones afirmativas: en primer término, los derechos políticos y civiles que supone la democracia liberal. Luego, los derechos que protegen la satisfacción de las necesidades básicas, es decir, los derechos socioeconómicos o sociales (la educación, la salud, la vivienda, etc.). Tercero, los nuevos derechos o los derechos de las futuras generaciones, que corresponden a derechos a largo plazo como el derecho al desarrollo, el derecho al medio ambiente, etc. (Facio, 1996).

Por otra parte, las acciones afirmativas suponen un tratamiento diferenciado y preferencial y están dirigidas exclusivamente a los individuos que forman parte de un grupo históricamente discriminado y/o excluido de las dinámicas sociales. Este tratamiento diferenciado y preferencial de las acciones afirmativas no vulnera el principio de la no discriminación, pues se parte del reconocimiento de que en la sociedad existen diferencias que se materializan en desigualdades y que son necesarias medidas especiales para resolver dichas situaciones.

Una vez definido el campo más amplio que engloba el concepto de las acciones afirmativas, se hace necesaria la delimitación de los grupos que van a ser sujetos de dichas medidas, la definición temporal de las mismas y una clasificación que permita hacer una diferenciación de las medidas. En cuanto al universo al que se aplican las acciones afirmativas, se puede señalar que –como sostienen Marta Lamas, María Luisa Tarrés y Alicia Martínez–, son aquellos grupos históricamente discriminados y/o excluidos de las dinámicas sociales y que se han organizado de forma tal que al reclamar por sus derechos a través de “intensas luchas históricas”, no sólo han ido logrando el reconocimiento y, en algunos casos, especial protección de los mismos, sino que han sido sujetos de la implementación de medidas especiales orientadas a remediar la situación de constante exclusión y discriminación a la que se han visto sometidos.

En cuanto a su delimitación temporal, este tipo de medidas se da mientras lo exija el cabal cumplimiento de los objetivos para los cuales han sido diseñadas, lo que significa que, una vez superada

la situación de desigualdad y discriminación, ellas pueden desaparecer. Como señaló la definición propuesta por Deere y León, la acción afirmativa busca lograr la igualdad real de oportunidades. Una vez que se ha logrado la igualdad formal y real, la medida pierde su funcionalidad y por lo tanto ya no operaría su aplicación (Deere y León, 2002). Esta aclaración de temporalidad resulta útil al hacer una definición más específica de las acciones afirmativas.

No obstante esta aclaración sobre la temporalidad de las acciones afirmativas, éste sigue siendo un punto de debate pues no es claro el límite para determinar el cumplimiento del objetivo de las acciones afirmativas. Más aún si se asume que el propio funcionamiento del sistema genera desigualdades entre los individuos, lo cual implica que las desigualdades se reproducen o son permanentes e involucraría la necesidad permanente de este tipo de medidas mientras no se cambie el sistema.

1. La Constitución Política de Colombia de 1991

La Constitución Política de Colombia de 1991 se presenta haciendo énfasis en el principio de igualdad y sus fundamentos para el desarrollo de las acciones afirmativas dentro del marco constitucional. El capítulo está dividido en cuatro partes. En la primera se introduce brevemente el contexto en el cual surge la Constitución Política de 1991. En la segunda parte se comparan los preceptos de la Constitución vigente con los de la de 1886, como antecedentes para llegar a la tercera parte en donde se analiza el principio de igualdad contenido en la Constitución Política de 1991. Por último, se presentan los artículos de la Constitución Política de 1991 y una revisión de las principales leyes, tratados, pactos y convenios internacionales que se relacionan con acciones afirmativas.

a. Antecedentes de la Constitución Política de 1991

La Constitución Política que rigió en Colombia entre 1886 y 1991 se caracterizó por ser centralista, republicana, presidencialista y confesional. Estas características llevaron a la configuración de un sistema social excluyente y homogeneizador, no sólo en términos

políticos sino también sociales, económicos y culturales. La vigencia de este sistema por más de un siglo significó que la sociedad colombiana se creciera y se desarrollara dentro de una dinámica de exclusión, generando una crisis social que tuvo sus primeras manifestaciones hacia mediados del siglo XX.

La vigencia prolongada de la Constitución de 1886 se explica en parte por las grandes y variadas reformas que permitieron *"incorporarle elementos para adaptar el ordenamiento político de acuerdo con las profundas transformaciones que sufrió el país a lo largo del siglo XX"* (Dávila, 2002). Dichas reformas estuvieron en su mayoría encaminadas a dar "solución" a continuas crisis en el terreno de lo político, mientras que los problemas en los ámbitos económico, social y cultural permanecieron con pocos cambios.

Una de las mayores reformas a la Constitución de 1886 fue la de 1957, con la que se abrió en la historia colombiana el capítulo del Frente Nacional (1958-1970)¹. Este período se caracterizó por la rigidez, exclusión e inmovilidad del régimen político, lo que constituyó uno de los principales factores de las sucesivas crisis que ha vivido el país desde los setenta. En esta etapa comienza una progresiva pérdida de legitimidad de las instituciones estatales, surgen grupos armados al margen de la ley y se registra el incremento progresivo de los niveles de violencia. La situación se agudizó durante las últimas décadas del siglo XX debido a la presencia del narcotráfico en las dinámicas políticas y sociales del país y a la incapacidad de la clase política por resolver dicha coyuntura.

Una serie de intentos políticos para lograr una reforma que permitiera superar los agudos conflictos que venía afrontando el país surgieron durante los gobiernos de Alfonso López Michelsen (1974-1978), Julio Cesar Turbay (1978-1982) y Belisario Betancourt (1982-1986). Fueron intentos frustrados que el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) retomó para abordar tres reformas constitucionales consecutivas (Dugas, 1993).

Durante la administración Barco se generó una coyuntura en la que confluyeron los fracasos de los intentos de reforma constitucional por la vía legislativa ordinaria y una aguda situación de violencia

creada por la guerra frontal contra el narcotráfico declarada por el Gobierno luego del asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán en agosto de 1989. En esta coyuntura resurgió la idea de una reforma constitucional, esta vez por la vía extraordinaria, a través de la consulta popular. De esta manera, se conformó el “Movimiento por la séptima papeleta”, que promovía incluir en las elecciones de 1990 una papeleta en la que se preguntara a los colombianos si estaban de acuerdo con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente cuyo objetivo central sería resolver la crisis política que venía afrontando el país desde las dos décadas anteriores.

Este proceso reformista con más de veinte años de historia condujo finalmente a la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente y a la redacción de la Constitución Política de 1991. Si bien es cierto que el proceso que culmina con la redacción de la nueva carta fundamental busca dar respuesta a la coyuntura política, su mayor valor reside en la reforma que hace en el ámbito social. El reconocimiento a la diferencia, el carácter multicultural, la separación del Estado y la Iglesia y el reconocimiento de la igualdad como el principio fundamental de los derechos y los deberes de los nacionales, entre otros, son sin duda los elementos que hacen de la reforma de 1991 la más significativa de la historia colombiana contemporánea.

b. Avances de la Constitución Política de 1991 en el principio de igualdad y acciones afirmativas frente a la Constitución de 1886

La Constitución Política de 1991 se caracteriza por la ampliación de los espacios de participación política, la introducción de la democracia participativa, el reconocimiento de la multiculturalidad presente en el territorio nacional y la igualdad entre los individuos, así como la definición de otra serie de derechos que tienen como base los principios liberales de la igualdad, la justicia, la libertad y la paz. Este quiebre en relación con la sociedad que funcionaba bajo la normatividad constitucional de 1886, y sobre todo el objetivo que subyace al texto constitucional de consagrar la igualdad formal y alcanzar la igualdad real, son dos puntos

fundamentales para la creación de un marco de desarrollo de las acciones afirmativas, como lo señaló el Senador Antonio Navarro (Entrevista, mayo 21, 2003).

La nueva constitución abre el tránsito hacia un Estado Social de Derecho y una democracia participativa y recoge en sí misma un espíritu fundado en la dignidad, el trabajo y la solidaridad (Constitución Política 1991, artículo primero: 11-12). A estos fundamentos subyace el principio de igualdad entre los ciudadanos que se sustenta en dos argumentos: En primer lugar, la justicia social que se pretende obtener dentro del Estado Social de Derecho debe estar fundada en la igualdad en términos de los derechos sociales y económicos que este tipo de Estado implica. Segundo, la democracia participativa supone, y requiere, la existencia de ciudadanos iguales (Constitución Política 1991, artículo segundo: 11-12).

De ahí se desprende el hecho de que la igualdad se configure como uno de los pilares fundamentales de la Constitución de 1991, lo cual sin duda constituye, en términos comparativos con la Carta Política de 1886, un cambio radical en las prioridades constitucionales. Prueba de ello es la inexistencia en la Constitución de 1886 de una cláusula sobre igualdad similar a la contenida en el artículo 13 de la nueva carta.

La razón fundamental de la diferencia entre ambas constituciones radica en el espíritu mismo de cada una. La Constitución de 1886 se enfocaba en el Estado, su estructura, diseño y funciones. La Constitución de 1991 se centra en los derechos de los ciudadanos más allá del diseño institucional, el cual está dado en función de dichos derechos.

De esta manera, los avances en materia de acciones afirmativas surgen a partir de la Constitución de 1991. Sus artículos 13, 40, 43, 46 y 47 no tienen un equivalente dentro de la Constitución de 1886, y en el caso del preámbulo y de los artículos 171 y 176, las cláusulas que aquí se consideran como acciones afirmativas no están contenidas en el texto previo².

De hecho, la Constitución de 1886 no contiene artículos o cláusulas que permitan el desarrollo de medidas de acción afirmativa.

Por el contrario, figuran disposiciones que legitiman la exclusión, por ejemplo, el no reconocimiento y respeto a las iglesias no católicas. En el preámbulo de la Constitución de 1886, la religión Católica, Apostólica y Romana es la religión de la nación. La diversidad de cultos no está contemplada; en el artículo 53 se habla de garantizar la libertad de conciencia y la libertad de cultos, pero siempre y cuando éstos no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes. Adicionalmente, la Constitución de 1886 no reconoce en forma expresa a los grupos étnicos, comunidades negras ni indígenas³.

c. Principio de igualdad y acción afirmativa en la Constitución Política de Colombia

El principio de igualdad está consignado en el Artículo 13 de la Constitución Política de 1991. A continuación se examinará este artículo y se pondrá en contexto el debate existente en relación con las acciones afirmativas dentro de la normatividad colombiana.

(i) Artículo 13 de la Constitución Política de Colombia de 1991

El principio de igualdad consta de seis partes. En primer lugar, está expresada como un principio general al establecer que hay igualdad ante la ley para todos los ciudadanos, lo que corresponde a la igualdad formal. En segundo lugar está la prohibición explícita de las discriminaciones por razones de sexo, raza, origen, lengua, religión, opinión política o filosófica. Tercero, se especifica que el Estado debe promover acciones para que se logre la igualdad real y efectiva, lo que significa que el Estado se obliga a desarrollar iniciativas que hagan que la igualdad formal contenida en la ley sea puesta en práctica. En cuarto y quinto lugar, se abre la posibilidad de conceder ventajas a grupos discriminados o marginados y se establece la existencia de medidas de protección especial para personas que, por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Por último, se establece la sanción de abusos y maltratos que se cometan contra personas en circunstancias de debilidad (Cepeda, 2002).

En los puntos cuarto y quinto se hallan las referencias más específicas a las acciones afirmativas y a la posibilidad de que sean puestas en práctica. Cuando se habla de que un grupo es discriminado, se

está hablando de discriminación por algunas de las razones señaladas dentro de este artículo (Cepeda, 2002). El Artículo 13 no sólo presenta la idea de que el Estado debe brindar una especial protección a los grupos de individuos cuya discriminación está prohibida, sino que además estipula que debe proteger a las personas (no necesariamente grupo de personas) que se encuentren en una situación de extrema vulnerabilidad por razones económicas, físicas o mentales. Esto es lo que permite que se desarrolle la idea del mínimo vital dentro de la jurisprudencia constitucional colombiana.

Las acciones afirmativas, por su parte, se definen a partir de este contexto como las medidas que además de promover la diversidad y la integración social, permiten que grupos tradicionalmente discriminados tengan real igualdad de oportunidades para acceder a los beneficios del progreso. También contribuyen a corregir las circunstancias que tienden a mantener la marginación o perpetuar discriminaciones (Cepeda, 1992).

(ii) Debate jurídico en torno a las acciones afirmativas

Las consultas y entrevistas realizadas a constitucionalistas, magistrados y ex magistrados de la Corte Constitucional, así como a líderes políticos y de la sociedad civil⁴, permiten concluir que existe coincidencia respecto del principio de igualdad y de las acciones afirmativas dentro del marco constitucional colombiano. De igual manera, se pueden percibir algunas diferencias en cuanto al significado que otorgan a la acción afirmativa.

Para comenzar, se coincide en dos puntos fundamentales. En primer lugar, en que la Constitución de 1991 generó un cambio radical debido a que, como lo señala el ex constituyente y ex alcalde de Bogotá, Jaime Castro,

"Abre un gran espacio político y jurídico. Ahí por primera vez se sientan las bases legales y se produce un quiebre importante (...) Sin duda la Constitución del 91 marca un hito, traza una ruta, constituye una apertura en la medida en que se habla de una nación multiétnica, pluricultural; se hace reconocimiento expreso de las comunidades indígenas y afrocolombianas, así como de las mujeres" (Entrevista Jaime Castro).

En segundo lugar, se reconoce que la Constitución de 1991 no sólo buscó la consolidación del principio de la igualdad formal y la consecución de la igualdad real, sino que abrió espacio al desarrollo de una normatividad adicional que permitiría que efectivamente estos dos objetivos se concreten. De esta forma, la Constitución de 1991 abrió paso a un proceso de acciones afirmativas en la legislación colombiana para los grupos históricamente discriminados, como las mujeres, adultos mayores, discapacitados, indígenas y afrocolombianos, entre otros (Entrevista Cecilia Barraza). No obstante, las opiniones coinciden en que ese avance normativo es formal, debido a que su efectividad se ve afectada por la incapacidad del Estado para dar cumplimiento a la obligación expresada dentro del texto constitucional y por la existencia de un factor exógeno como es la situación de conflicto armado que vive el país (Entrevistas con Antonio Navarro y Jaime Castro).

Se pueden distinguir tres interpretaciones respecto de lo que significan las acciones afirmativas. Por un lado, Cepeda presenta una interpretación que denomina "clásica", en que incluye las medidas especialmente diseñadas para "reparar" de algún modo las discriminaciones ocurridas en el pasado. Bajo esta definición la discriminación se refiere a rasgos inmutables y las acciones afirmativas sólo tienen lugar si en el presente persiste la discriminación.

La segunda interpretación –con la que Cepeda está de acuerdo pues considera que se desprende de la Constitución–, es una noción amplia de las acciones afirmativas entendidas como las medidas dirigidas a personas o grupos de personas que son o han sido sistemáticamente discriminadas o marginadas de la sociedad. En este caso se justifican medidas dirigidas a sectores que fueron discriminados en el pasado, aún si en el presente no existe tal discriminación. De igual manera, bajo esta interpretación se considera que las acciones afirmativas se aplican no sólo a los individuos que han sido discriminados, sino a los que han sido marginados y se encuentran en una situación de vulnerabilidad (Entrevista Manuel José Cepeda).

Por último, está la acción afirmativa entendida en un sentido restringido, que considera que ella sólo tiene lugar en aquellos casos

en que la discriminación está prohibida. Según la actual Constitución, serían las discriminaciones por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (Entrevistas Carlos Gaviria e Isabel Cristina Jaramillo).

Existen dos temas relacionados con grupos específicos de la población colombiana que pueden generar debate en medio de las diferencias encontradas en la interpretación de las acciones afirmativas. El primer tema es el desplazamiento forzado. Algunas de las personas entrevistadas consideran que las medidas de atención humanitaria para la población desplazada son acciones afirmativas que tienen como criterio básico la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran los desplazados (Entrevista Camila Moreno). Sin embargo, otros argumentan que no se trata de una acción afirmativa puesto que es deber del Estado atender a la población que se ve afectada en sus derechos por el desplazamiento, como parte de la política integral de lucha dentro del conflicto armado (Entrevista Patricia Luna).

El segundo tema es el de la atención, a través de medidas específicas, a las personas en situación de vulnerabilidad por su condición de extrema pobreza. Algunos consideran que por el simple hecho de que se aplican a un sector de la población vulnerable en razón de su situación económica, las medidas adoptadas deben considerarse como acciones afirmativas (Entrevistas Manuel José Cepeda y Eduardo Cifuentes). Otros consideran que las medidas que se desprenden del mínimo vital con las cuales se atiende a una población en situación de pobreza extrema permiten al Estado cumplir con su deber, pero que no son acciones afirmativas puesto que no se dirigen a personas en situación de discriminación por las razones expresamente prohibidas en la Constitución (Entrevistas Isabel Cristina Jaramillo y Carlos Gaviria).

d. Artículos de la Constitución Política relativos a los grupos especialmente protegidos

La Constitución Política de 1991 no habla expresamente de acción afirmativa. No obstante, los contenidos del Artículo 13 y de seis artículos adicionales⁵ son interpretados como base normativa para

su despliegue. Así, uno de los grandes avances en materia de acciones afirmativas radica no sólo en la existencia de un artículo en el que se habla del principio de igualdad, sino también en que dentro del articulado constitucional existen sujetos especialmente protegidos respecto de los cuales caben acciones especiales, como destaca Cepeda. Se refiere a las mujeres, en general, y a las madres cabeza de familia en particular, las personas de la tercera edad, discapacitados, indígenas, grupos étnicos y las minorías políticas.

A continuación se examinan los artículos de la Constitución referidos a estos grupos.

Mujeres

Con relación a la protección especial para las mujeres existen dos artículos que pueden considerarse como acciones afirmativas.

En primer lugar está el Artículo 40, referido a la participación política de los ciudadanos, que consagra sus derechos a “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”. Los derechos consignados en este artículo son los de elegir y ser elegido, participar en los mecanismos diseñados para la participación ciudadana (referendo, plebiscitos, revocatoria, etc.), organización política, iniciativa en las corporaciones públicas y acceso al desempeño de funciones y cargos públicos.

El Artículo 40 en su último inciso señala: “Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública”. La trascendencia de este inciso radica en que, en primer lugar, hace expreso el deber de las autoridades de garantizar la participación de la mujer en la administración pública. Y, enseguida, porque permitió que fuera sancionada la Ley 581 de 2000 (Ley de Cuotas), que determina que el 30% de los cargos públicos deben ser ocupados por mujeres.

El segundo es el Artículo 43, que establece la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, prohíbe la discriminación y dispone la protección del Estado hacia la mujer durante el embarazo y después del parto, especialmente si se encuentra en situación de desamparo o desempleo. La relación de

Fundación EQUITAS

este artículo con las acciones afirmativas radica en que reafirma el tema de la igualdad, en este caso entre hombres y mujeres, y prohíbe la discriminación, dos aspectos ya contemplados en el Artículo 13. Además, en el último inciso establece que habrá especial protección del Estado para las madres cabeza de familia, situándolas como sujetos de acciones afirmativas.

Tercera edad

Dentro de la Constitución de 1991, el Artículo 46 plantea que el Estado, la sociedad y la familia deben velar por la protección y asistencia de las personas de la tercera edad. El contenido específico de acción afirmativa de este artículo se limita a garantizar los servicios de seguridad social integral y el subsidio alimentario a las personas de la tercera edad que se encuentren en una situación de indigencia.

Discapacitados

El Artículo 47 establece que el *"Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran"*.

Indígenas

Son el grupo étnico más favorecido por la normatividad constitucional colombiana⁶, pues tienen una representación asegurada dentro del Senado de la República, según la reglamentación contenida en el Artículo 171 de la Constitución, que se refiere a la composición del Senado y señala en sus dos primeros incisos: *"El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas"*.

La razón de que los indígenas hayan obtenido un mejor tratamiento dentro de la normatividad constitucional se debe, según el Senador Navarro, a que *"los indígenas han sido mucho más organizados y entonces las normas de discriminación positiva han sido mucho más eficaces"* (Entrevista Antonio Navarro). Otra razón sería

el importante papel que desempeñaron los indígenas en el interior de la Asamblea Nacional Constituyente.

Lo que se considera como una acción afirmativa en el Artículo 171 de la Constitución es que se aseguren dos curules en el Senado de la República como cuota para los indígenas. No se discute en ningún momento el carácter de acción afirmativa de esta medida. *"Lo que se podría pensar es que el constituyente mismo adoptó por esa vía, la constitucional, una acción afirmativa"* (Entrevista Carlos Gaviria).

Minorías étnicas y políticas

Por último, el Artículo 176 de la Constitución, que se refiere a la composición de la Cámara de Representantes, en su último inciso estipula que *"la ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes"*. Si bien esta cláusula no resulta tan específica como la referida a los indígenas, determina la posibilidad de que se reglamente la participación de los grupos allí especificados. De hecho, sobre esta base se sancionó la Ley 649 del 27 de marzo de 2001, que *"otorga dos escaños en la Cámara de Representantes a las comunidades negras, uno a las comunidades indígenas (adicionalmente a los dos escaños reservados para ellos en el Senado), uno a las minorías políticas y uno a los colombianos residentes en el exterior"* (Cunin, 2003).

2. Jurisprudencia sobre acción afirmativa

La función esencial de la Corte Constitucional de Colombia es velar por la integridad y la supremacía de la Constitución Política. El trabajo jurisprudencial sobre acción afirmativa está basado en el principio de igualdad y en la defensa de los derechos de los sujetos especialmente protegidos por la Constitución.

Se analizará, en primer lugar, la importancia de la jurisprudencia constitucional sobre acción afirmativa teniendo en cuenta las diferentes posiciones que presentan juristas colombianos. En segundo

lugar, se revisan los conceptos de igualdad y acción afirmativa bajo los cuales trabaja la jurisprudencia constitucional y que sirven como referencia conceptual para la elaboración de las sentencias. Por último, se examinará la jurisprudencia reciente sobre los derechos de los sujetos especialmente protegidos.

a. Importancia de la jurisprudencia constitucional sobre acción afirmativa

A diferencia de lo que ocurre con la Constitución Política de 1991, dentro de la jurisprudencia de la Corte Constitucional se habla expresamente de acción afirmativa. Asimismo, los juristas entrevistados⁷ coinciden en que el avance logrado por las acciones afirmativas ha surgido de la jurisprudencia (Entrevista Eduardo Cifuentes).

Otro punto de coincidencia es el referido a las herramientas e instancias creadas con la Constitución de 1991 para la protección de los derechos en materia de acciones afirmativas. La herramienta jurídica fundamental para tal fin es la acción de tutela y la instancia es la Corte Constitucional. La acción de tutela es una herramienta creada para que los ciudadanos puedan reclamar ante el juez la protección de sus derechos fundamentales. Reglamentada por el Artículo 86 de la Constitución⁸, se caracteriza por ser un procedimiento ágil y sencillo que conlleva una inmediatez en el resultado.

La Corte Constitucional también juega un papel relevante, en la medida en que revisa, como instancia suprema, los casos de tutela más controversiales y dicta las sentencias que configuran gran parte de la jurisprudencia constitucional colombiana. La jurisprudencia constitucional surgida de los casos de tutela debe ser entendida como una aclaración de lo contenido en la Constitución que hace la Corte y que tiene, por lo tanto, la misma obligatoriedad que la normatividad constitucional. La tutela conlleva a acciones de clase⁹ puesto que la acción jurídica individual de un ciudadano produce resultados jurídicos que incluyen al grupo de personas amparadas por el mismo derecho.

De la misma manera, la Corte Constitucional tiene incidencia en la producción legislativa en la medida en que las normas que son

aprobadas por el legislativo deben ser revisadas no sólo por el ministerio público (que en el caso colombiano es la Procuraduría General de la Nación), sino también por la Corte Constitucional, que en última instancia es quien decide la ejecutabilidad¹⁰ de la norma. De igual forma, la Corte Constitucional está capacitada y autorizada para señalarle al Legislativo en qué casos se requiere de la elaboración de una ley.

El aumento en la jurisprudencia obviamente tiene como punto de partida la puesta en marcha de la Constitución de 1991. Cepeda señala al respecto:

"La producción de la Corte no merece un calificativo diferente al de impresionante. En nueve años profirió 7.233 sentencias, es decir, un promedio de alrededor de 800 sentencias por año. Ello muestra su eficacia y su presencia, pero indica también que su carga de trabajo se volvió demasiado pesada. Si se compara este promedio anual con el estimado de la Corte Suprema de Justicia colombiana antes de la Constitución de 1991 se constata que es 16 veces mayor¹¹" (Cepeda, 2001).

b. Igualdad y acción afirmativa en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-371 de 2000, del ex magistrado Carlos Gaviria, entiende las acciones afirmativas como las medidas o políticas "*dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, o bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación*" (Sentencia C-371/00).

Adicionalmente señala:

"Aceptado que la Constitución autoriza las medidas de discriminación inversa, se debe dejar en claro que: 1) la validez de estas medidas depende de la real operancia de circunstancias discriminatorias. 2) No toda medida de discriminación inversa es constitucional. En cada caso habrá de analizarse si la diferencia en el trato, que en virtud de ella se establece, es razonable y

proporcionada. 3) Las acciones afirmativas deben ser temporales, pues una vez alcanzada la "igualdad real y efectiva" pierden su razón de ser" (Sentencia C-371/00).

Puede concluirse que la jurisprudencia entiende las acciones afirmativas en su sentido más amplio, ya que las interpreta no sólo bajo el principio de la no discriminación sino bajo el objetivo de la reducción de las desigualdades entre los diferentes grupos que componen la sociedad.

El principio de igualdad con el que trabaja la Corte Constitucional es el consignado en la Constitución Política de 1991. La conceptualización específica de la Corte es la siguiente:

"Si bien la igualdad formal no es reacia a que se establezcan diferencias en el trato (...) sí supone que todos los individuos, como sujetos de derechos, deben ser tratados con la misma consideración y reconocimiento, y que, ante todo, un tratamiento distinto, debe justificarse con argumentos de razonabilidad y proporcionalidad" (Sentencia C-371/00).

De esta manera, uno de los cuidados de la Corte al dictar sentencia es evitar que su determinación incurra en una acción que viole el principio de igualdad. La Corte utiliza pruebas de razonabilidad y proporcionalidad para determinar si se requiere de una medida especial para dar solución al trato diferenciado que se está demandando, y si es así debe determinar si esa medida viola o no el principio de la igualdad¹².

c. Sujetos especialmente protegidos

Una característica de la Constitución Política de Colombia es su definición de sujetos especialmente protegidos. En la jurisprudencia, son aquellos que hacen parte de las minorías y se pueden organizar en cinco grupos: primero, la raza-etnia, compuesto básicamente por tres grupos: negritudes, indígenas y gitanos. Segundo, sexo, que implica tanto opción sexual como género. Tercero, discapacitados. Cuarto, desplazados. Por último, se encuentra la tercera edad, grupo que goza de especial protección, sobre todo en el tema de la salud, que la Constitución colombiana define como un derecho fundamental.

(i) Raza-etnia

“Los temas centrales de la jurisprudencia constitucional sobre raza-etnia han sido el respeto a los territorios de los grupos étnicos y el respeto a la integridad cultural, social y económica, así como la participación en los procesos de toma de decisiones. Las medidas adoptadas y el tratamiento jurisprudencial de estos temas buscan básicamente la preservación de la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades indígenas, y por lo tanto su subsistencia” (Sentencia C-418/02).

El objetivo de conservación y preservación de las comunidades se refleja en la jurisprudencia sobre el derecho de los grupos étnicos a participar activamente en las decisiones que puedan afectarlos directamente, sobre todo en relación con los territorios reconocidos como propios (Sentencia C-418/02).

La jurisprudencia de la Corte se ha referido al tema en reiteradas ocasiones de la siguiente manera:

“Para asegurar dicha subsistencia, como ha señalado la Corte a través de consistente jurisprudencia siguiendo el texto del párrafo del artículo 330 de la Constitución, se ha previsto cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación. De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones” (Sentencia C-418/02).

En suma, la jurisprudencia constitucional colombiana en relación con etnia y raza, se ha centrado sobre todo en la protección de los derechos constitucionalmente establecidos para estos grupos en materia de territorio, participación y autonomía, como formas de protección de su integridad cultural, social, económica y política.

(ii) Mujeres

Dentro de la jurisprudencia, en el tema de género las cuestiones principales son la discriminación y la obligación del Estado de pro-

mover las condiciones para la obtención de la igualdad real y efectiva. La jurisprudencia ha debido resolver si la Constitución permite adoptar medidas de acción afirmativa para evitar o remediar, dependiendo el caso, alguna situación de discriminación por razón de género. Esto significa, en otras palabras, responder a la interrogante de "si el legislador puede otorgar un tratamiento preferencial en la distribución de bienes, derechos o cargas, tomando como criterio para ello la pertenencia a un determinado sexo" (Sentencia C-371-00).

Los temas específicos dentro de la jurisprudencia que hacen referencia al tema de género en relación con discriminación son los siguientes:

"En materia de género, por ejemplo, esta Corporación ha identificado varias normas y conductas discriminatorias. Así, ha encontrado que viola la igualdad, el consagrar una causal de nulidad del matrimonio que sólo se predica de la mujer¹³; el negar de plano a la población femenina el acceso a la única escuela de cadetes del país; que una entidad de seguridad social permita a los hombres, y no a las mujeres, afiliarse a sus cónyuges; el exigir que el matrimonio se celebre exclusivamente en el domicilio de la mujer; que a ésta se le prohíba trabajar en horarios nocturnos. En todos estos eventos, la Corte ha concluido que las diferencias en el trato, lejos de ser razonables y proporcionadas, perpetúan estereotipos culturales y, en general, una idea vitanda (odiosa), y contraria a la Constitución, de que la mujer es inferior al hombre" (Sentencia C-371-00).

En cuanto a la obligación del Estado de velar por la promoción de condiciones favorables para la obtención de una igualdad efectiva y real, la Corte ha dicho que existe un compromiso estatal de remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho (Sentencia C-371-00).

(iii) Discapacitados

La jurisprudencia constitucional reconoce la protección especial que se debe brindar a los discapacitados en asuntos como el acceso al espacio público, al mundo laboral o a los servicios de educación,

transporte o comunicaciones en condiciones de igualdad¹⁴. (Sentencia T-823/99)

A partir del reconocimiento de la situación de marginalidad de los discapacitados, la Corte ha tomado decisiones en las que se ordena remover los obstáculos que impiden la adecuada integración social de los discapacitados en condiciones de igualdad material y real, no meramente formal.

(iv) Tercera edad / mínimo vital

La jurisprudencia se ha ocupado de las personas más vulnerables de la sociedad, dentro de las cuales se encuentran las personas de la tercera edad y aquellas en estado de indefensión. Al respecto ha señalado que *"las personas que se encuentran en situación de manifiesta debilidad, deben ser objeto de una especial protección por parte del Estado, que se expresa en obligación de prestar de manera inmediata la atención requerida. Así, en uno de sus primeros fallos, esta Corporación señaló: el Estado ocasionalmente está obligado a hacerse cargo de la asistencia de personas expuestas a situaciones de indigencia o desprotección, bien directamente mediante la prestación de determinados servicios o el reconocimiento de derechos públicos subjetivos, o indirectamente mediante la determinación del gasto social (...). La persona humana y su dignidad constituyen el máximo valor de la normatividad constitucional, cuyo reconocimiento conlleva importantes consecuencias para el sistema de relaciones económicas y sociales"* (Sentencia T-1330/01).

La situación de déficit fiscal que ha enfrentado durante los últimos años el Estado colombiano vuelve problemático el cumplimiento a cabalidad de esta jurisprudencia. Los miembros de la rama legislativa y ejecutiva han argumentado que el Estado no cuenta con los recursos suficientes para atender todas las necesidades y las áreas que implica un Estado Social de Derecho. Más aún si se tiene en cuenta que la población en situación de vulnerabilidad es muy numerosa. La Corte ha afirmado que es necesario que se hagan reservas para atender a las personas de bajos ingresos previendo estas situaciones de déficit fiscal (Sentencia T-1330/01).

(v) Desplazados

La sentencia T-268 del 27 de marzo de 2003 del magistrado Marco Gerardo Monroy presenta la definición legal bajo la cual la Corte ha pronunciado sentencias sobre el tema:

"Es desplazada toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertades personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alterar drásticamente el orden público"(Decreto 2569 de 2000). (Sentencia T-268 de 2003).

En la sentencia se hace explícito el Inciso 3 del Decreto 2.569 de 2000, en el que se establece la obligación de las autoridades de prestar especial atención a las personas en situación de desplazamiento.

El principio constitucional de la solidaridad ha sido fundamental dentro de la jurisprudencia constitucional. La Corte señaló en la Sentencia T-227 de 1997 que el desplazamiento es un *"problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado"*. Esto debido a que la población desplazada entra en una situación de vulnerabilidad en la que no cuenta con las condiciones mínimas de subsistencia como son domicilio, servicios públicos y medios de sostenimiento material (Sentencia T-327 de 2001:19).

De esta manera, queda claro que para la jurisprudencia constitucional colombiana es función del Estado crear medidas especiales para atender a la población desplazada, que está viendo vulnerados todos sus derechos fundamentales.

Asimismo, dentro de la jurisprudencia se ha hecho especial énfasis en que la condición de desplazamiento forzoso se ha constituido

en una razón de discriminación. Por esta razón, adicionalmente a las medidas inmediatas de atención humanitaria que requieren las personas desplazadas, es necesario que las autoridades adopten medidas para solucionar y evitar la discriminación de los desplazados (Sentencia T-268/03).

3. Leyes de acción afirmativa

La legislación específica referente a acciones afirmativas no es tan numerosa como la constitucional y la de jurisprudencia, siendo la Ley de Cuotas el caso más representativo. Sin embargo, existen leyes generales, como la de salud, que contienen artículos con medidas de acción afirmativa. A continuación se presentará un listado, no exhaustivo, de algunas de las leyes vigentes y que están referidas específicamente a grupos poblacionales acotados.

a. Mujeres

Se registran tres leyes concretas elaboradas para la protección de los derechos de las mujeres y para la obtención de una igualdad efectiva y real con respecto a los hombres. Una de ellas es la Ley 731 de 2002, sobre la mujer rural. La segunda es la Ley 581 de 2000, o Ley de Cuotas. Por último, la Ley 82 de 1993, diseñada para la protección de las madres cabeza de familia. Adicionalmente, se encuentra la Ley 160 de 1994, la Ley agraria, dentro de la cual destacan algunas disposiciones que favorecen a las mujeres. A continuación se presenta el contenido de estas leyes y los puntos específicos considerados como medidas de acción afirmativa.

(i) Ley para la mujer rural 731 de 2002

Su objetivo principal es el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres rurales, sobre todo de aquellas de bajos recursos, a través de la adopción de medidas especiales “encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural”. La expresión de estos objetivos está dada en cinco puntos.

El primer punto se relaciona con la participación de las mujeres rurales en los fondos de financiamiento que el Estado destina para el sector rural. La ley establece que los fondos y programas diseñados

Fundación EQUITAS

para tal fin deberán *"eliminar cualquier obstáculo que impida el acceso de las mujeres rurales a ellos"*. Asimismo estipula que se debe apoyar el *"acceso de las mujeres rurales a los recursos, a través de medios idóneos que permitan su divulgación, la capacitación adecuada para su utilización y la asistencia técnica de los proyectos productivos que se emprendan"*. La ley también contempla la creación de cupos y líneas de crédito con tasa preferencial para las mujeres rurales de bajos ingresos. Por último, establece la creación del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fom-mur), orientado *"al apoyo de planes, programas y proyectos de actividades rurales, que permitan la incorporación y consolidación de las mujeres rurales y sus organizaciones dentro de la política económica y social del país"*.

El segundo punto es el de la seguridad social y está expresado en la asignación de un subsidio familiar en dinero, especie y servicios para las mujeres rurales. De igual forma, establece la afiliación de las mujeres rurales sin vínculos laborales al sistema de riesgos profesionales.

El tercer punto está referido a las normas relacionadas con la educación, capacitación y recreación de las mujeres rurales, y señala que el Estado debe promover *"un servicio de educación campesina y rural de carácter formal, no formal e informal, que de manera equitativa amplíe la formación técnica de los hombres y mujeres rurales"*.

El cuarto punto se relaciona con la participación de las mujeres rurales en los órganos de decisión. La ley señala que las mujeres rurales deben tener una participación equitativa en las instancias territoriales de decisión, como los concejos municipales y las asambleas. Además, dentro de la ley se establecen medidas especiales para las mujeres rurales pertenecientes a minorías étnicas y se dispone que las mujeres rurales afrocolombianas deben tener una participación no menor al 30% en los órganos de participación de los consejos comunitarios. De igual forma se establece que se debe crear una *"Comisión Consultiva de las mujeres indígenas rurales de diferentes etnias, conformada en forma democrática por ellas, para la identificación, formulación, evaluación y seguimiento de"*

planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo económico, social, cultural, político y ambiental de los pueblos indígenas”.

En consecuencia, no sólo se establecen medidas especiales para garantizar la igualdad de la mujer en el ámbito rural, sino que también se presentan medidas de acción afirmativa para las mujeres rurales pertenecientes a minorías étnicas.

El último punto está referido a las normas relacionadas con la reforma agraria. Se establece que podrán ser beneficiarias de la titulación de tierras las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales que reúnan los demás requisitos exigidos por la ley. Asimismo, se garantiza el acceso preferencial a la tierra de las mujeres jefas de hogar y de aquellas en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, abandono o viudez.

La ley también instituye la preferencia en la asignación de subsidios de vivienda con un puntaje especial para las mujeres rurales que sean cabeza de familia. Además señala que los programas y proyectos de reforestación que se adelanten en las zonas rurales deben emplear al menos un 30% de la mano de obra de las mujeres rurales que habiten en la región.

(ii) Ley 581 de 2000. Ley de Cuotas¹⁵

La Ley de Cuotas es sin duda lo más significativo que existe respecto de las acciones afirmativas en la legislación colombiana, y más específicamente en materia de género, ya que establece que un porcentaje (30%) de los cargos de la administración pública debe ser ocupados por mujeres. A través de esta norma de obligatorio cumplimiento se busca asegurar la participación real de las mujeres en el ámbito público.

El magistrado Cepeda destaca que hacia mediados del siglo XX las mujeres tenían restringida la ciudadanía, *"se les equiparaba a los menores y dementes en la administración de sus bienes, no podían ejercer la patria potestad, se les obligaba a adoptar el apellido del marido, agregándole al suyo la partícula "de" como símbolo de pertenencia, entre otras limitaciones. La lucha por el reconocimiento de los derechos y por la inclusión social en términos de igualdad jurídica*

fue un proceso lento y gradual que iniciaron las pioneras del movimiento de mujeres en las primeras décadas del siglo XX y que continuó con el empuje del movimiento feminista hasta llegar al reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres en la Constitución de 1991¹⁶. Hoy nos encontramos en un momento en que el tema de las cuotas tiene especial importancia” (Sentencia 371/00).

La ley, adicionalmente a las cuotas, determina la creación de programas para la promoción de la participación femenina en el sector privado a través de:

- Educación a los colombianos en la igualdad de sexos y promoción de los valores de la mujer;
- Acciones afirmativas orientadas a la comprensión y superación de los obstáculos que dificultan la participación de la mujer en los niveles de decisión del sector privado;
- Capacitación especializada de la mujer en el desarrollo del liderazgo con responsabilidad social y dimensión del género;
- Disposición de canales efectivos de asistencia técnica;
- Divulgación permanente de los derechos de la mujer, mecanismos de protección e instrumentos adecuados para hacerlos efectivos.

Por último, la ley establece que el gobierno nacional y las autoridades locales deben velar por el cumplimiento de lo establecido y, sobre todo, vigilar la existencia de igualdad entre hombres y mujeres en las condiciones laborales y en la remuneración, en caso de labores iguales. El análisis completo de la ley y de su cumplimiento se hará en el capítulo 2 de este documento.

(iii) Ley 82 de 1993 “por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia”¹⁷.

La Ley 82 de 1993 crea medidas de acción afirmativa para la especial protección de las madres cabeza de familia¹⁸. La primera de ellas es el ingreso de la mujer cabeza de familia y de la familia a su cargo al sistema de seguridad social. De igual manera, determina que los establecimientos educativos deben atender de preferencia las solicitudes de ingreso de hijos o dependientes de

mujeres cabeza de familia, cuando éstos hayan cumplido con los requisitos exigidos por las instituciones educativas.

Una de las medidas concretas que pueden considerarse como acciones afirmativas es la estipulada en el Artículo 8, que establece que el Estado debe crear y ejecutar planes y programas de capacitación gratuita y desarrollo de microempresas para que la mujer cabeza de familia realice una actividad económica rentable. De igual manera, la ley estipula que el gobierno debe promover, tanto en el sector público como en el privado, la integración activa de las madres cabeza de familia, así como la especial protección de éstas dentro de los programas que se desarrollen en estos ámbitos. Uno de los planes donde las madres cabeza de hogar cuentan con un tratamiento preferencial es el de vivienda.

(iv) Ley de Reforma Agraria 160 de 1994

En términos generales, busca ampliar a los campesinos y trabajadores que no poseen tierras el acceso a parcelas a través de "las compras asistidas por el mercado y las intervenciones directas del Incora, la entidad de reforma agraria". Dentro de esta ley destacan disposiciones referidas a las mujeres, como la que permite la adjudicación conjunta de tierras, sin importar la condición civil, y la que da prioridad a las mujeres jefas de hogar y otras mujeres en estado de desprotección social o económica en la selección de beneficiarios para la adjudicación de tierras (Deere y León, 2002).

Las medidas afirmativas contenidas en esta ley se relacionan con la prioridad que se da a las jefas de hogar y, en general, a las mujeres que se encuentren en situación de desprotección social, en la distribución de la tierra, y con la búsqueda de la igualdad que se establece al explicitar que la titulación de las tierras debe darse a nombre de ambos cónyuges o compañeros.

b. Minorías y grupos étnicos

Dentro de la normatividad sobre grupos étnicos destacan aquellas disposiciones referidas a la autonomía de los grupos y al reconocimiento del principio de igualdad. Las normas estudiadas son la Ley 70 de 1993, la Ley 649 de 2001, el Decreto 1396 de 1996 y la

Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) que se refiere en algunos de sus artículos a las minorías.

(i) Ley sobre Comunidades negras 70 de 1993

La Ley 70 de 1993 “por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política” tiene como objetivo principal

“reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva (...) asimismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana (artículo 1)” (ONU, 2001).

De esta forma, la Ley 70 de 1993 está centrada en el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de todos los grupos étnicos que habitan el territorio nacional, en especial las comunidades afrocolombianas.

El espíritu de esta ley está centrado en el derecho de las comunidades afrocolombianas a la propiedad colectiva, y uno de sus elementos principales es la conformación de consejos comunitarios cuyas funciones son la delimitación de los territorios, la protección de los derechos de propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural y la conservación de los recursos naturales (ONU, 2001).

Así, la Ley 70 de 1993 es una norma fundamental para los grupos afrocolombianos por la regulación que introduce en la distribución de la tierra y el reconocimiento que hace a la identidad cultural de estos grupos, a través de medidas especiales para lograr tales objetivos.

(ii) Ley de reglamentación de las circunscripciones especiales 649 de 2001

Esta ley¹⁹ reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de 1991 que estipula que habrá una circunscripción especial para asegurar la participación de los grupos étnicos, las minorías políticas

y los colombianos residentes en el exterior en la Cámara de Representantes.

Determina en su Artículo 1 que la circunscripción especial constará de cinco curules: dos para las comunidades negras, una para las comunidades indígenas, una para las minorías políticas y una para los colombianos residentes en el exterior.

Los requisitos que establece la ley para los candidatos de las comunidades indígenas que aspiren a ser elegidos a la Cámara de Representantes son la acreditación del Ministerio del Interior de pertenencia a la comunidad que representa y haber ejercido un cargo de autoridad tradicional o haber sido líder de una organización indígena. Los mismos requisitos son establecidos para los candidatos de las comunidades negras.

(iii) Decreto 1396 de 1996 "Por medio del cual se crea la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas"

Mediante este decreto se crea un órgano cuyas funciones están en estrecha relación con la protección y vigilancia de los derechos humanos de los grupos indígenas. De esta manera, establece la protección de los grupos indígenas en relación con los derechos humanos en una situación de conflicto como la que se vive en la actualidad en Colombia. Esta protección se crea a través de medidas especiales diseñadas con ese objetivo.

(iv) Ley 115 de 1994 o " Ley general de educación "²⁰

En concordancia con la Constitución Política, dentro del Capítulo 3 del Título III de la Ley General de Educación se encuentra el reconocimiento a la diversidad cultural y respeto de la autonomía de los grupos étnicos que habitan el territorio nacional. El primer punto de este capítulo se refiere a la etnoeducación:

"Se entiende por educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos. Esta educación debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones".

Así, el gobierno está en la obligación de entregar educación a estos grupos preservando su integralidad, interculturalidad, diversidad lingüística y participación comunitaria, flexibilidad y progresividad.

La ley establece que la enseñanza de los grupos con tradición lingüística será bilingüe. Además dispone que el Estado *"promoverá y fomentará la formación de educadores en el dominio de las culturas y lenguas de los grupos étnicos, así como programas sociales de difusión de las mismas"*²¹.

c. Discapacitados

La legislación colombiana sobre discapacitados es muy completa. La Ley 361 de 1997 es específica para la protección de las personas con limitaciones físicas y mentales. Además está la Ley 115 de 1994, que contiene cláusulas referidas a los discapacitados.

(i) Ley 361 de 1997 "por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones"²².

En primer lugar determina que el Estado debe garantizar la no discriminación de ningún ciudadano por razones personales, económicas, físicas, fisiológicas, síquicas, sensoriales y sociales, y, de igual forma, promover la integración social de las personas con limitaciones. También establece que el Estado tiene la obligación de otorgar *"cuidados médicos y psicológicos, la habilitación y rehabilitación adecuadas, la educación apropiada, la orientación, la integración laboral, la garantía de los derechos fundamentales económicos, culturales y sociales"*. Lo anterior, a través de la integración efectiva de los discapacitados al sistema de seguridad social del Estado. Asimismo, señala que el Estado está obligado a crear medidas preventivas para disminuir las circunstancias causantes de las limitaciones físicas y sensoriales.

En el tema de las acciones afirmativas, la ley determina que el Estado debe garantizar el acceso a la educación y a la capacitación en los niveles primario, secundario, profesional y técnico para las personas con limitaciones. Además hace referencia directa a la

discriminación al señalar que *“ningún centro educativo podrá negar los servicios educativos a personas limitadas físicamente, so pena de hacerse acreedor de sanciones”*.

En cuanto a medidas concretas en favor de los discapacitados, dispone que se establecerán procedimientos y mecanismos especiales para facilitar la presentación de exámenes de Estado.

También señala que Coldeportes promoverá y dará apoyo financiero para el desarrollo de programas de recreación y deporte dirigidos a la población limitada física, sensorial y síquicamente, y explicita que el Estado debe promover programas especiales en cultura y recreación para los discapacitados, así como el diseño de infraestructura que permita a las personas con limitaciones físicas el acceso a lugares públicos.

El tema laboral es otro de los puntos contemplados, estableciendo que el Estado debe adoptar medidas para la creación y fomento de fuentes de trabajo para las personas con limitaciones. Asimismo, ordena la implementación de capacitación laboral a través del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

Un punto claro de acción afirmativa es el que consigna el Artículo 27: establece que en un concurso para el ingreso al servicio público, las personas con limitaciones físicas competirán en igualdad de condiciones, pero que en caso de empate *“se preferirá entre los elegibles a la persona con limitación, siempre y cuando el tipo o clase de limitación no resulte extremo incompatible o insuperable frente al trabajo ofrecido, luego de haberse agotado todos los medios posibles de capacitación”*²³.

Por último, la ley estipula que el Estado debe garantizar los derechos de libre locomoción, transporte y comunicaciones, a través del diseño de una infraestructura que no se constituya en obstáculo para las personas con limitaciones físicas.

(ii) Ley 115 de 1994. Ley general de educación

La Ley General de Educación contiene varias disposiciones referidas a la educación de las personas con discapacidades físicas y psicológicas.

Establece que los establecimientos educativos deben llevar a cabo acciones pedagógicas y terapéuticas que permitan el proceso de integración académica y social de los estudiantes con limitaciones físicas o sensoriales. El contenido específico de acción afirmativa para las personas discapacitadas está centrado en la configuración, desarrollo y apoyo a los programas para lograr una adecuada educación para este grupo de personas a través del fomento de actividades y programas destinados para tal fin.

Además estipula la creación de aulas especializadas para las personas con limitaciones físicas, así como el desarrollo de programas para la detección temprana de los alumnos con capacidades o talentos excepcionales y el apoyo a estas personas a través de subsidios en el caso de que provengan de familias de escasos recursos económicos.

d. Desplazamiento forzado

La Ley 387 de 1997 se refiere específicamente a la población desplazada y a la obligación del Estado frente a ésta, a través de "*medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*"²⁴. En su primer artículo establece que los desplazados gozan de todos los derechos y de la protección que señala el Derecho Internacional. De igual manera, define que los desplazados no pueden ser discriminados por su condición ni por los demás motivos que estipula el Artículo 13 de la Constitución Política. De acuerdo a lo sostenido antes, al haber una prohibición expresa de discriminación hacia este grupo, toda medida que se adopte para solucionar o prevenir una situación de discriminación puede ser considerada como una acción afirmativa.

En su artículo 3 define que

"Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de

subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano”.

Para tal efecto, la ley crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, cuyos objetivos son la atención a la población desplazada, neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, prevención del desplazamiento forzado y la atención humanitaria.

Por último, y en relación con las medidas que pueden ser consideradas acciones afirmativas, las más concretas se refieren a la fase del retorno luego de que la situación de desplazamiento haya cesado²⁵.

e. Ley 100 de 1993 Ley de seguridad social

La ley *"por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones"*²⁶ es muy amplia y contiene medidas de acción afirmativa destinadas a varios sectores marginados de la sociedad. Establece, en primer lugar, la creación del Fondo de Solidaridad Pensional el cual,

"tiene por objeto subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional”.

De esta manera, la ley busca un subsidio para las personas que por alguna razón de condición social o física estén impedidas de hacer el aporte pensional. Aquí encontramos entonces la primera acción afirmativa contenida en la Ley 100. Dentro de la misma línea, la segunda medida que podemos considerar como acción

afirmativa tiene que ver con la afiliación al sistema general de seguridad social colombiano. La ley establece un subsidio para las personas que no tengan capacidad de pago:

"Serán subsidiadas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana. Tendrán particular importancia, dentro de este grupo, personas tales como las madres durante el embarazo, parto y posparto y período de lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, los menores en situación irregular, los enfermos de Hansen, las personas mayores de 65 años, los discapacitados, los campesinos, las comunidades indígenas, los trabajadores y profesionales independientes, artistas y deportistas, toreros y sus subalternos, periodistas independientes, maestros de obra de construcción, albañiles, taxistas, electricistas, desempleados y demás personas sin capacidad de pago".

Por último, dentro del título de disposiciones generales, la Ley 100 estipula la creación de un programa de auxilios para ancianos indigentes, que constituye una acción afirmativa en la medida en que su objetivo es la protección de población vulnerable (en este caso los ancianos indigentes) que, a su vez, está en relación con la idea del mínimo vital. La ley establece que los beneficiarios de los auxilios deben cumplir con los requisitos de nacionalidad y edad y carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin expida el Consejo Nacional de Política Social.

La ley establece adicionalmente una diferenciación para el caso de ancianos indígenas y discapacitados físicos y mentales: "Cuando se trate de ancianos indígenas que residan en sus propias comunidades, la edad que se exige es de cincuenta (50) años o más. Esta misma edad se aplicará para dementes y minusválidos."

4. Tratados internacionales

A continuación se examinó el marco normativo internacional que tiene vigencia en Colombia y que se relaciona directamente con el mandato constitucional de que el Estado encamine acciones específicas para lograr la igualdad real entre los ciudadanos. La mayor parte de las herramientas jurídicas internacionales vigentes en Colombia están fundadas en la lucha contra la discriminación basada en algún tipo de rasgo permanente. Asimismo, y debido al contexto de conflicto que enfrenta el país, el marco internacional se refiere en gran parte a la promoción y protección de los derechos humanos.

Es importante señalar que, si bien ha existido una “voluntad” política por parte de los gobiernos colombianos por firmar estos tratados y acuerdos, en la práctica no se ha dado cumplimiento a la mayor parte de lo reglamentado en ellos. Según la abogada Ana María Díaz, de la Comisión Colombiana de Juristas, *“en Colombia los avances están dados básicamente en el plano legislativo y se quedan ahí. Cuando llega la hora de darle efectividad y aplicación a los compromisos contenidos en estos documentos, no hay muchas cosas que mostrar”* (Entrevista Ana María Díaz).

Los pactos y tratados firmados por Colombia son: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Derecho internacional humanitario (cuatro convenios de Ginebra entraron en vigencia en 1964 en Colombia), la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional de San Salvador a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención de Belem do Pará, la Convención interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convenio 169 de OIT, la Convención Internacional sobre todas la

Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de la ONU y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación de las Personas con Discapacidad.

A continuación se examina el contenido de estas normas internacionales y, en primer lugar, las normas generales en las que se habla de la prohibición de la discriminación y el derecho a la igualdad. Posteriormente se verán los tratados y pactos dirigidos a la protección de un grupo de individuos en particular.

a. Los principios de igualdad y no discriminación en la normatividad internacional

La mayor parte de los tratados, declaraciones, pactos y convenciones internacionales incluyen el principio de la igualdad y la no discriminación dentro de sus articulados (ONU, 2002) e incluso hacen explícito que las normas allí contenidas deben ser aplicadas en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna. Sin embargo, existen cláusulas concretas en algunos de los documentos internacionales que hablan de la igualdad y la no discriminación, como se observa en el anexo 4.

b. Principales herramientas jurídicas internacionales vigentes en Colombia para la acción afirmativa

Se presentará a continuación algunas de las herramientas jurídicas internacionales más importantes vigentes. En primer lugar, los documentos relacionados con etnia y raza; luego, los documentos referentes a la mujer, y por último, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

(i) Normatividad internacional referente a raza y etnia

Dos de las convenciones internacionales más importantes vigentes en Colombia son la Convención internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

La primera, que entra en vigor en Colombia el 2 de octubre de 1981, fue diseñada bajo los principios de igualdad, dignidad humana y no discriminación y condena toda forma de discriminación

racial. En su contenido figura una determinación hacia las acciones afirmativas al aclarar que las medidas adoptadas a favor de un grupo específico para la obtención de la igualdad no se consideraran en modo alguno una discriminación racial. El Inciso 4 del Artículo 1 de la Convención establece que

"Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron"(ONU, 2002).

Adicionalmente, el Artículo 2 compromete a todos los Estados firmantes a diseñar y desarrollar medidas encaminadas a *"eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas"* (ONU, 2002).

El Convenio 169 de la OIT, que entra en vigor en Colombia el 6 de agosto de 1992, reconoce la autonomía política, económica, social y cultural de los pueblos indígenas y tribales que habitan en los países independientes. De igual manera, establece claramente la prohibición de cualquier forma de discriminación hacia estos pueblos:

"Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y las mujeres de esos pueblos" (Artículo 3). (ONU, 2002)

En cuanto a las medidas específicas de acción afirmativa, el Convenio establece en su Artículo 4 que

- *"Deberán adoptarse medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados."*

- *Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.*
- *El goce sin discriminación de los derechos generales de la ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales” (ONU, 2002).*

En el mismo sentido y en relación con el tema de la educación, el Convenio establece en el Artículo 26:

“Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional” (ONU, 2002).

(ii) Normatividad internacional referente a mujeres

Dentro de los documentos internacionales que ha firmado Colombia en este ámbito se resaltarán las dos convenciones más significativas:

La primera es la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que entra en vigor para Colombia el 19 de febrero de 1982 y tiene como objetivo central la eliminación de la discriminación contra la mujer, como expresa el Artículo 2:

“Los Estados partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer” (ONU, 2002).

La Convención establece que para lograr tal objetivo, los Estados deben comprometerse a consagrar en su normatividad el principio de la igualdad del hombre y la mujer; adoptar medidas para prohibir toda discriminación; proteger jurídicamente los derechos de la mujer con base en el principio de igualdad y no incurrir en prácticas discriminatorias contra la mujer, entre otras.

La adopción de medidas de acción afirmativa para eliminar la discriminación y alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres está establecida en el Artículo 4:

"La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente convención, pero en ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato" (ONU, 2002).

De igual forma, establece en su Artículo 7 que los gobiernos deben adoptar medidas para evitar la discriminación de las mujeres, las cuales a su vez permitan la obtención de una igualdad real y efectiva frente a los hombres. Establece además, en su Artículo 10, que *"los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación"* (ONU, 2002). También establece que se deben adoptar medidas para asegurar la igualdad y la no discriminación en el campo laboral (Artículo 11), de la salud (Artículo 12), y en las esferas económica, jurídica y social (Artículo 13).

La segunda es la Convención de Belem do Pará, que entró en vigor en Colombia en 1996 y, tiene como objetivo la erradicación y la prevención de la violencia contra la mujer. Para tal efecto establece que *"toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado"* (Artículo 3) así como el reconocimiento del *"goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos"* (Artículo 4).

En cuanto al punto específico de las medidas destinadas a cumplir con el objetivo primordial del mismo, se establece en el Artículo 7 que *"los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia"*. Para tal fin, deben adoptar (Artículo 8) medidas específicas y programas para *"fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia,*

y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos”, modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, “incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerbaban la violencia contra la mujer”. De igual forma, se debe fomentar la capacitación en la administración de justicia en el tema de la prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer, entre otros

(iii) Normatividad internacional referente a personas con discapacidad física

Una de las normas internacionales más concretas en el tema de discapacidad física vigente en Colombia es la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, discriminación que es entendida como:

“Exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales”.

Para lograr su objetivo el Artículo 3 establece que los Estados deben adoptar todo tipo de medidas necesarias para *“eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad”.* Para ello deben crear programas encaminados a crear las condiciones necesarias para que las personas discapacitadas puedan acceder fácilmente a todos los ámbitos de la sociedad, como empleo, infraestructura, transporte, comunicaciones, vivienda, recreación educación, justicia, servicios policiales y actividades políticas y de administración.

De igual manera, los Estados deben trabajar en medidas y programas que ayuden a la prevención de todas las formas de discapacidad.

Asimismo, mismo deben trabajar en la rehabilitación y sensibilización de la población a través de campañas de educación *“encaminadas a eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes que atentan contra el derecho de las personas a ser iguales, propiciando de esta forma el respeto y la convivencia con las personas con discapacidad”* (Artículo 3).

Cabe señalar, por último, que existen otros instrumentos firmados por el Gobierno nacional que hasta el momento no han sido ratificados por el legislativo. Estos son el Estatuto de la Corte Penal Internacional, el Protocolo Opcional a la Convención sobre los Derechos del Niño que se refiere a los niños en los conflictos armados y el Protocolo Facultativo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

CAPÍTULO II

CATASTRO DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN COLOMBIA

Existe una serie de medidas y programas que pueden considerarse como acciones afirmativas por estar destinados a sectores de la sociedad que requieren de un tratamiento especial para lograr igualdad no sólo en términos formales sino en términos reales.

Respecto de su origen, se observa que la sociedad civil fue fundamental no sólo en el proceso de elaboración de los marcos legales, sino de las reglamentaciones necesarias para ponerlas en marcha. Estos procesos dieron como resultado la formulación de medidas cuyos objetivos tienden hacia la inclusión, el logro de la igualdad, la equidad y la no discriminación. No obstante, la mayor parte de las medidas no han logrado ir más allá de su formulación pues su implementación y ejecución se ha dado de forma parcial o restringida.

Lo anterior se explica por tres razones básicas. La primera es que, dentro del contexto de déficit fiscal que afronta Colombia, las instituciones y entidades encargadas no cuentan con los recursos necesarios para poner en marcha o asegurar continuidad a los proyectos. La segunda razón es la ausencia, en ciertos casos, de voluntad política para poner en marcha lo estipulado en las leyes y materializar los proyectos. Por último, una constante del proceso de reestructuración del Estado implementado por la administración de Alvaro Uribe (2002-2006) ha sido la reasignación de funciones y responsabilidades en las diferentes entidades que venían manejando los programas y medidas, determinando que algunas iniciativas estén detenidas²⁷.

El presente capítulo examina algunas de las medidas de acción afirmativa existentes en la actualidad que se desprenden de la normatividad reseñada. El catastro de las acciones afirmativas se hace a través de la identificación del grupo objetivo de cada una de las medidas y de los sectores donde éstas se inscriben. La identificación de los grupos parte de la delimitación hecha en la Constitución, que establece la protección especial del Estado a las mujeres, personas de la tercera edad, personas con discapacidad,

población desplazada y minorías étnicas, principalmente indígenas y afrocolombianos.

El capítulo está estructurado a partir de estos grupos. Se exponen las medidas y programas en los sectores donde han tenido un mayor desarrollo y cuentan, por lo tanto, con información sobre el origen, sus objetivos generales y específicos, una breve descripción del contenido y funcionamiento de la misma, el inicio, duración y cumplimiento, y los recursos para su implementación, incluyendo el seguimiento y la evaluación²⁸.

La información revisada se resume en el Cuadro 1, el cual clasifica adicionalmente cada medida según las acciones afirmativas presentadas en el Capítulo I.

Por último, cabe destacar entre las medidas de carácter administrativo, la creación de oficinas para el manejo de los temas relacionados con ciertos grupos de la población. La primera de ellas es la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, cuya función general es *"diseñar, promover, coordinar e implementar una política para las mujeres"*²⁹. La segunda es la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia, que se encarga de apoyar al Gobierno Nacional en la formulación de políticas orientadas al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural³⁰. Luego está la Red de Solidaridad Social, entidad de la Presidencia de la República encargada de la política de atención humanitaria a la población desplazada. Cada una de estas entidades tiene su propia estructura, origen e historia y se ocupa de una serie de actividades. Este informe no hace un seguimiento de las mismas, puesto que el enfoque para elaborar el catastro fueron las medidas, programas y proyectos para los grupos especialmente protegidos.

CUADRO 1
Cuadro resumen del catastro de medidas de acción afirmativa

Grupo	Medida	Origen e impulso	Objetivos	Inicio (I) y duración (D)	Cumplimiento	Recursos	Sectores	Responsable	Clase de acción afirmativa
Mujeres	Ley de cuotas	*Movimiento mujeres y legislativo. *Se conforma triángulo del empoderamiento	Garantizar inclusión mujeres en altos cargos de decisión del poder público.	*Inicio: mayo de 2000 *Duración: indefinida en la ley.	Parcial	Para seguimiento: *Estatales: no existen. *Otros: escasos.	Político	Del seguimiento Ministerio público.	Preferencia afirmativa
Mujeres rurales	Ley de mujer rural	*Movimiento de mujeres rurales y ejecutivo. *Se conforma triángulo del empoderamiento	Fortalecer la gestión y ejecución de proyectos de la mujer rural en procesos de desarrollo.	*Inicio: junio de 2003 *Duración: indefinida en la ley.	-----	*Presupuesto nacional y otros. *Incierto.	Crédito rural	Ministerio de Agricultura	Equidad afirmativa
Mujeres rurales	Ley agraria 160 de 1994	*Movimiento mujeres rurales y ejecutivo. *Se conforma triángulo del empoderamiento	Inclusión mujeres jefas de hogar y desprotegidas en reforma agraria.	*Inicio: 1994. *Duración: indefinida en la ley.	*Resultado positivo. *Reforma agraria estancada	Programa regular de la reforma agraria.	*Rural. *Adjudicación tierras	Incora (liquidado)	Equidad afirmativa
Mujeres jefas de hogar	Programa de apoyo integral para mujeres jefas de hogar	*Dada de empoderamiento sector público (ejecutivo) y sector privado.	Elevar el empoderamiento de las mujeres jefas de hogar.	*Inicio: 2000. *Duración: indefinida en la ley y depende de cada administración	Parcial	Recursos del Estado.	*Trabajo urbano y rural.	*Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. *Ministerio de Agricultura.	Equidad afirmativa

Grupo	Medida	Origen e impulso	Objetivos	Inicio (I) y duración (D)	Cumplimiento	Recursos	Sectores	Responsable	Clase de acción afirmativa
Mujeres Jefas de hogar	Talento y oportunidades para la generación Mayor de ingresos en Bogotá	Sector público: Alcaldía Mayor de Bogotá.	Elevar el empoderamiento de las mujeres jefas de hogar.	*Inicio: 2001. *Duración: indefinida en la ley y depende de cada administración	*70% de las metas	Alcaldía Mayor de Bogotá.	Trabajo	Alcaldía Mayor de Bogotá.	Equidad afirmativa
Adulto Mayor	Programa Revivir	*Constitución de 1991, Ley 100 de 1993. *Se cristaliza en el Ejecutivo.	Inclusión de adultos mayores en el sistema de seguridad social	*1995-2002 programa de la Red de Solidaridad Social. *2003 nuevo programa (?).	Parcial	Presupuesto nacional: 75%, otras entidades estatales: 25%.	Salud y otros	*Hasta 2002: la Red de Solidaridad Social. *2003: ICBF	Equidad afirmativa
Adulto Mayor	Programa de bienestar para el adulto mayor en Bogotá	Sector público: Alcaldía Mayor de Bogotá.	Inclusión y reconocimiento de derechos para los adultos mayores en Bogotá.	*Inicio: 2001 con antecedentes **Duración: indefinida en la ley y depende de cada administración	Satisfactorio	Alcaldía Mayor de Bogotá.	Salud, recreación vivienda y otros.	Alcaldía Mayor de Bogotá.	Equidad afirmativa
Discapacitados	Pnapd	*Ley 361 de 1997. *Dada de empoderamiento sector público (Ejecutivo) y sector privado.	Mejoramiento calidad de vida e integración a discapacitados	*1999-2002 programa de la Red de Solidaridad Social. *2003 nuevo programa (?).	No acceso a evaluación.	Presupuesto nacional y contrapartidas.	Educación, salud, trabajo, transporte, y comunicación.	*Hasta 2002 la Red de Solidaridad Social. *2003: ICBF	Equidad afirmativa

Grupo	Medida	Origen e impulso	Objetivos	Inicio (I) y duración (D)	Cumplimiento	Recursos	Sectores	Responsable	Clase de acción afirmativa
Discapacitados	Estrategia nacional de información	* Ley 361 de 1997. * Día de empoderamiento sector público (ejecutivo) y sector privado.	Divulgar contenido del Phapd	* 1999-2002 programa manejado por Ministerio de Comunicaciones y Ascopar	Avanzado	Presupuesto nacional y contrapartidas.	Comunicación	* Hasta 2002: Ministerio de comunicaciones * 2003: Ministerio de Protección Social	Movilización afirmativa
	Política estatal para la atención al desplazamiento	* Ley 397 de 1997.	* Hasta 2002: restablecimiento de la población desplazada. * 2003: Registro y atención humanitaria.	* Inicio: 1999. * Duración: depende de Gobierno.	Parcial	* Presupuesto nacional. * Otras entidades estatales.	Trabajo, educación vivienda y salud.	Red de Solidaridad Social	Equidad afirmativa
Indígenas	Transferencias	* Movimiento indígena, Constitución de 1991 y Ley 70 de 1993. * Día de empoderamiento	Avanzar en el desarrollo autónomo de las comunidades indígenas	* Inicio: 1993. * Duración: indefinida en la ley	Parcial	Presupuesto nacional. Recursos escasos.	Salud, educación, vivienda y agropecuario	Gobernaciones, alcaldías y DNP	Equidad afirmativa
	Seguridad social	* Movimiento indígena, Constitución de 1991 y Ley 70 de 1993. * Día de empoderamiento	Inclusión indígenas en el sistema de seguridad social	* Inicio: 1993. * Duración: indefinida en la ley.	Parcial.	Presupuesto nacional. Recursos escasos.	Salud	Ministerio de protección social	Equidad afirmativa

Grupo	Medida	Origen e impulso	Objetivos	Inicio (I) y duración (D)	Cumplimiento	Recursos	Sectores	Responsable	Clase de acción afirmativa
Afrocolombiano	Cátedra de estudios afrocolombianos	*Movimiento de negritudes, Constitución de 1991 y Ley 70 de 1993. *Día de empoderamiento	Fomentar una ética sin discriminación étnica para la comunidad afrocolombiana	*Inicio: 2001. *Duración: indefinida en la ley.	Parcial e indeterminado a futuro.	Presupuesto nacional y en menor medida de agencias cooperación internacional	Educación	Ministerio de Educación	Mobilización afirmativa
	Titulación colectiva	Movimiento de negritudes, Constitución de 1991 y Ley 70 de 1993. *Día de empoderamiento	Reconocer la propiedad colectiva de los grupos afrocolombianos	*Inicio: 1993. *Duración: indefinida en la ley.	Ajustado a la ley	Presupuesto nacional	Agrario	Incora	Equidad afirmativa

Fuente: Información contenida en el capítulo 2.

Nota: _____ Medida reciente

1. Mujeres

a. Ley de Cuotas

Se convirtió en Ley de la República en mayo del año 2000. Las cuotas en Colombia están estipuladas para los cargos decisorios de la administración pública y no tienen relación con la conformación de las listas de los partidos políticos para los cargos de elección popular, como ocurre en la mayor parte de los países.

(i) Origen

El sistema de cuotas para las mujeres tardó ocho años en convertirse en Ley de la República³¹ (Quintero, 2000) y requirió del esfuerzo del movimiento de mujeres liderado por la Red Nacional de Mujeres, de los políticos interesados y de las funcionarias del Estado involucradas en el proceso. Esta conjunción de fuerzas se puede relacionar con la metáfora del triángulo del empoderamiento propuesto por Nijeholt, Vargas y Wieringa³².

(ii) Objetivos

El objetivo principal de la Ley de Cuotas es lograr una participación adecuada y efectiva de las mujeres en todas las ramas y niveles del poder público en los ámbitos nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial. La ley busca asegurar que las mujeres tengan acceso a un número significativo de cargos públicos para así eliminar la discriminación que se asume en estrecha relación con la ausencia de mujeres en cargos de decisión (Moreno, 2003).

(iii) Breve descripción de la medida

La Ley 581 de 2000 especifica que se debe reservar el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio de las ramas del poder público para ser ocupados por mujeres. Además la norma determina que en los sistemas de nombramiento por ternas y listas, éstas deben al menos incluir un hombre y una mujer.

(iv) Inicio, duración y cumplimiento

La Ley 581 entró en vigencia el 31 de mayo de 2000. Durante los tres años de vigencia la norma se han presentado dos demandas de cumplimiento, una de ellas durante la administración de Andrés Pastrana³³ y la segunda bajo el gobierno de Alvaro Uribe³⁴. A continuación se presentan estas demandas de cumplimiento y se hace una evaluación general sobre el acatamiento de la norma.

Según los datos del Observatorio Mujeres y Participación Política³⁵, el 38% de los 570 cargos decisorios de la administración Pastrana fueron ocupados por mujeres y el 62% por hombres. Las entidades que cumplieron con un mayor porcentaje de cargos ocupados por mujeres fueron los departamentos administrativos y los ministerios. Sin embargo, hay instancias en las que no se cumplió con el 30% establecido³⁶. Si bien el incumplimiento fue parcial y los porcentajes de cargos decisorios ocupados por mujeres no fueron bajos, no es posible un balance positivo del cumplimiento de la ley.

Los datos aportados por Moreno indican que en la rama ejecutiva de los gobiernos locales para el período 2000-2003³⁷ tampoco se da un cumplimiento a cabalidad de la norma. En 17 de las 30 gobernaciones de departamentos no se acató la medida, es decir, en un 44% de los casos. En el caso de los 31 gobiernos de las alcaldías de las principales ciudades, la Ley de Cuotas se cumple en 14, es decir, se incumple en un 55% de los casos (Moreno, 2003).

La información acerca del cumplimiento de la ley durante el primer año de la administración de Alvaro Uribe es escasa³⁸. Sin embargo, los datos suministrados por la Corporación Sisma Mujer muestran que el cumplimiento, aunque parcial, es significativo. Este es el caso de los ministerios, entre los cuales la mitad es liderada por mujeres. Lo mismo sucede con las consejerías presidenciales, que en su mayoría son ocupadas por mujeres.

En suma, *"las entidades de orden nacional, departamental y municipal cumplen medianamente con el porcentaje de participación de la mujer en cargos decisorios"*. El cumplimiento de la Ley de Cuotas no es total, lo que implica la necesidad de medidas adicionales para asegurar su efectividad. Al respecto el Observatorio

plantea que se debe exigir a las autoridades que *"cumplan su función de verificar el cumplimiento de la norma, sencillamente porque la ley se hizo para cumplirla. Si estos organismos no pueden cumplir este objetivo básico deberían declararse incompetentes"* (Observatorio Mujer y Participación política, mayo de 2003).

Los organismos designados mediante convenio³⁹ para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de la Ley 581 de 2000 son la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y Fescol. El cumplimiento del convenio, y por lo tanto, su seguimiento, no ha tenido lugar puesto que no se han aportado hasta el momento los recursos necesarios. *"Desde Fescol se aportaron unos recursos y se hizo una parte de la investigación (...). Las otras entidades no han aportado"* (Entrevista a Fresia Guacaneme).

El Observatorio ha desarrollado otras acciones para llevar a cabo el seguimiento:

"Se formuló una petición a la Defensoría, a la Procuraduría y a la Consejería para la Equidad de la Mujer, para que informaran sobre el cumplimiento de la ley. La Procuraduría respondió que no tiene ninguna información y la Defensoría del Pueblo informó que esa solicitud se ha hecho a todas las entidades del sector público y que cuentan con una información en los municipios de mayor nivel, pero hasta el momento no se han entregado los datos" (Entrevista Fresia Guacaneme)

Hasta ahora el Estado no ha desarrollado ninguna acción para hacer cumplir la Ley de Cuotas. Las acciones llevadas a cabo han sido iniciativa de la sociedad civil.

La inclusión de cuotas dentro de las listas de los partidos políticos fue uno de los temas presentes en las propuestas de reforma al sistema político durante el segundo semestre del año 2002. Específicamente, el proyecto de reforma presentado por el movimiento Polo Democrático contemplaba la inclusión del sistema de cuotas en los partidos y movimientos políticos.

La elaboración de esta propuesta estuvo guiada y asesorada principalmente por la Red Nacional del Mujeres, el Observatorio de Mujeres y Participación Política y Mujeres Colombianas por la Paz.

El punto fue incluido dentro del texto final del proyecto de reforma política que unificó las propuestas del Partido Liberal y del Polo Democrático y fue aprobado durante los cuatro primeros debates. No obstante, durante el primer debate del segundo periodo de sesiones del Congreso, fue eliminado del proyecto.

b. Ley de la Mujer Rural: Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fommur)

La protección de los derechos de las mujeres rurales y la implementación de medidas especiales para tal fin están consignadas en la Ley 731 de 2002⁴⁰, conocida como la Ley de la Mujer Rural. El Fommur es parte de esta ley⁴¹.

(i) Origen

La iniciativa de una ley para las mujeres rurales estuvo encabezada por organizaciones de este sector, que con la ayuda del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, y el Ministerio de Agricultura lograron su aprobación. Según Myriam Gutiérrez, esta iniciativa tiene su origen ocho años antes, en la lucha de las mujeres rurales y las políticas que se crearon desde 1992.

La organización de mujeres comenzó a presionar por la promulgación de la ley dentro de un contexto político favorable al tema, no sólo por el apoyo brindado por el Ministro de Agricultura del momento, sino porque esta temática se había expuesto en el proceso de negociación con la guerrilla en 1999. Dentro de este contexto comenzó a configurarse el triángulo del empoderamiento, con la participación del movimiento de mujeres rurales y el apoyo de otras que, a su vez, contaron con el apoyo de un miembro del aparato burocrático del Estado y, más adelante, de políticos en el Ejecutivo.

Uno de los argumentos de las organizaciones de mujeres fue que, si bien algunas de las convenciones internacionales firmadas por Colombia favorecían a las mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes, no había una política de Estado que reflejara clara y fuertemente las disposiciones de estas convenciones. El proceso de formulación de la ley tuvo un amplio nivel de consulta⁴². La ley

fue sancionada en enero de 2002 y su reglamentación está en proceso (Gutiérrez, 2003).

La creación del Fommur fue uno de los puntos más cuestionados, especialmente por el Ministerio de Hacienda debido a que la experiencia con los Fondos Especiales en la financiación del desarrollo rural no ha sido siempre exitosa. No obstante, las organizaciones de mujeres defendieron su creación argumentando que para garantizar el cumplimiento de la ley era necesaria la creación del fondo con presupuesto propio que permitiera el desarrollo de proyectos y programas (Gutiérrez, 2003).

La creación del Fommur fue incluida en la Ley y fue reglamentada por la Resolución 00127 de 2003 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el 6 de junio de 2003.

(ii) Objetivos

El objetivo principal del Fommur es apoyar los planes, programas y proyectos de actividades rurales que permitan la incorporación y consolidación de las mujeres rurales y sus organizaciones dentro de la política económica y social del país.

(iii) Breve descripción de la medida

El Fommur está diseñado para las mujeres rurales de bajos recursos económicos y que habiten en las cabeceras municipales cuya población no exceda los 5.000 habitantes. Los recursos del Fommur se pueden destinar a capacitación en financiación, formulación y gestión de proyectos eficientes, capacitación en desarrollo humano, participación ciudadana, planeación del desarrollo, liderazgo y equidad de género.

(iv) Inicio, duración y cumplimiento

Dado que la reglamentación del Fommur es muy reciente, el fondo no ha comenzado a funcionar. Una de las ventajas que dejó el proceso de aprobación de la ley fue la organización de las mujeres en torno al tema, especialmente de las mujeres rurales. Por el contrario, uno de los problemas que presenta es la insuficiencia de recursos para su implementación.

(v) Recursos

El artículo 5 de la reglamentación del Fommu señala que el fondo estará constituido por recursos del presupuesto general de la nación, empréstitos externos, aportes de entidades nacionales e internacionales.

En la actualidad el fondo cuenta con un monto de 600 millones de pesos (US\$218.181) del presupuesto nacional del año 2003, que aun no han sido ejecutados. Para 2004 no fueron asignados recursos de orden nacional, razón por la cual los 600 millones no ejecutados en el 2003 pasan a ser el presupuesto del año 2004 (Entrevista Myriam Gutiérrez).

c. Mujeres jefas de hogar

Colombia cuenta con un programa nacional dirigido a las mujeres jefas de hogar, denominado Programa de Apoyo Integral para Mujeres Jefas de Hogar, Urbanas y Rurales (PAI). Es coordinado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, que se encarga de los programas de crédito y capacitación técnica en las áreas urbanas, mientras que el Ministerio de Agricultura se encarga de las zonas rurales (Robbins, 2002). El PAI tiene su sustento legal en la Ley 82 de 1993 descrita en el Capítulo I⁴³.

(i) Origen

El PAI tiene un origen interesante pues surge en el sector privado, luego pasó a ser mixto y finalmente se convirtió en estatal. La iniciativa surgió en 1988 cuando la Fundación para la Educación Superior (FES) diseñó el "Programa de hogares con jefatura femenina". En 1989 la FES junto con el Banco Mundial de la Mujer de Cali diseñaron y estructuraron el programa que se desarrolló entre 1990 y 1991 con recursos de la Fundación Ford (Fuentes, 2002). En 1991 el programa comenzó a hacer el tránsito hacia el sector estatal con la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia de la administración Gaviria (1990-1994), que fue la primera instancia estatal en trabajar con el programa de jefatura femenina (Robbins, 2002).

El desarrollo del programa se vio favorecido durante la administración Gaviria por la implantación de los principios básicos de la Nueva Política Social y por el contexto nacional marcado por el proceso constituyente de 1991. De esta forma, como señala Lya Yaneth Fuentes, *"una serie de factores y de actores que se reforzaron mutuamente crearon las condiciones propicias para institucionalizar acciones a favor de las mujeres colombianas, y en particular de las jefas de hogar"* (Fuentes, 2002).

La existencia de la consejería presidencial encargada del tema, la constante alianza entre Estado y sociedad civil y la voluntad política de los gobernantes se constituyeron en factores determinantes para la configuración y la consolidación del PAI.

(ii) Objetivos

El PAI tiene como objetivo principal *"elevar el empoderamiento socioeconómico de las mujeres jefas de hogar de los estratos 1 y 2⁴⁴, en las áreas rurales y urbanas"*. El programa busca *"contribuir a la construcción de una mayor equidad en el acceso a oportunidades generadoras de ingresos, empleo, desarrollo humano y organizacionales de las mujeres urbanas y rurales"*, y *"elevar los ingresos y fortalecer integralmente a las mujeres jefas de hogar y cabeza de familia, con posibilidades de vincularse a actividades productivas locales y regionales"* (Robbins, 2002).

Los objetivos específicos del programa son fortalecer las microempresas de mujeres cabeza de familia; canalizar recursos de financiamiento de las microempresas a través de fondos de crédito y fondos de garantías; proveer servicios de formación para el desarrollo humano y contribuir al establecimiento de una base institucional sólida para el suministro de servicios financieros con equidad de género (Robbins, 2002).

(iii) Breve descripción de la medida

Dada la dificultad de acceso de las mujeres al crédito formal y la existencia de altas tasas de interés en los créditos ordinarios, el programa se propone una línea de crédito especial de la banca estatal, cuyo único requisito formal es la firma de la beneficiaria.

Fundación EQUITAS

El PAI ofrece servicios de formación y capacitación para la identificación y formulación de proyectos y/o negocios rentables y ofrece asesoría técnica para la consecución de crédito, capacitación en el área técnica para mejorar las habilidades productivas, capacitación empresarial para el manejo financiero y técnico de los negocios, desarrollo personal y de autoestima y seguimiento y evaluación de los proyectos.

El funcionamiento general del PAI consta de dos etapas. La primera es la de identificación y preselección de proyectos, a cargo de la Consejería Presidencial y del Ministerio de Agricultura. La segunda etapa es la de financiación, donde se desarrolla la evaluación financiera de los proyectos preseleccionados en la primera etapa⁴⁵.

El monto por el cual se financian los proyectos depende de si son o no proyectos agropecuarios. La financiación de los proyectos no agropecuarios individuales va desde los 500 mil pesos⁴⁶ (US\$181) hasta los dos millones (US\$727), y los asociativos tienen una financiación de hasta diez millones (US\$3.636). Los proyectos agropecuarios individuales tienen una financiación de entre uno y diez millones (US\$363 - US\$3.636), y los proyectos asociativos van hasta los 30 millones (US\$10.909) (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2003).

El planteamiento del PAI contempla las etapas de evaluación de los proyectos, financiación y seguimiento y acompañamiento a las beneficiarias en la fase poscrédito. De ellas, esta última es la etapa que menor desarrollo ha presentado⁴⁷.

(iv) Inicio, duración y cumplimiento

El PAI fue creado el 21 de diciembre de 2000 mediante el Convenio 174 de la Presidencia de la República, firmado entre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco Agrario. La parte urbana del proyecto se creó con el convenio COL/00/030 del PNUD con asignación de recursos para la promoción y seguimiento.

Durante los dos años y medio de operación se ha aprobado un total de 4.202 proyectos, divididos en 2.418 en las áreas urbanas

y 1.784 en las áreas rurales (ver Cuadro 2). El valor total de los proyectos aprobados en la primera etapa del PAI, tanto en el área urbana como rural, fue de \$11.933.805.942 (US\$4.339.565) para ser financiados por el Banco Agrario.

En la segunda etapa tan sólo fueron aprobados 2.300 proyectos, lo que marca un retroceso. La situación más crítica se encuentra en el tema del desembolso de los recursos asignados a los proyectos aprobados en esta segunda etapa. Para el caso de aquellos aprobados por el Banco Agrario en las zona urbanas, al 30 de junio de 2003 menos de la mitad de los proyectos habían recibido el desembolso correspondiente. Esta situación se ha presentado en gran parte por problemas de eficiencia en el trámite y por los ajustes introducidos al programa.

CUADRO 2
Proyectos urbanos y rurales del PAI en las etapas de recepción, aprobación y financiación a junio de 2003

	Recibidos	Aprobados y enviados al BA	Valor proyectos aprobados (\$)	Créditos aprobados por el BA	Créditos desembolsados por el BA	Valor de los créditos desembolsados (\$)
Proyectos Urbanos	4.588	2.418	6.300.367.485	1.507	674	882.002.143
Proyectos Rurales	N.I.	1.784	5.633.438.457	793	687	1.470.709.271
Totales	—	4.202	11.933.805.942	2.300	1.361	2.352.711.414

Fuente: Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Junio 30 de 2003.

Es importante además señalar que está pendiente un mayor desarrollo a la fase de seguimiento. La negociación entre las partes que firmaron el convenio tomó un largo tiempo, lo cual retrasó el inicio del programa y el primer desembolso se realizó recién en mayo de 2002. Estos hechos explican que aún no sea posible contar con datos concretos que permitan un seguimiento y evaluación del programa.

Una de las consecuencias positivas del PAI es el acceso real de un número significativo de mujeres al sistema financiero. También se

ha logrado un avance en la institucionalización del tema de la mujer cabeza de familia en las alcaldías y gobernaciones, así como la apertura de una nueva forma de crédito para este sector.

(v) Recursos

Son recursos ordinarios del Banco Agrario y de redescuento de Finagro, entidad destinada a la financiación de la actividad agrícola. *"Los préstamos se encuentran garantizados con recursos pertenecientes al Fondo Agrario de Garantías (FAG), al Fondo Nacional de Garantías (FNG) y a un fondo constituido con recursos del Gobierno nacional creado mediante convenio entre el Ministerio de Agricultura y el Banco Agrario"* (Robbins, 2002).

d. Talento y oportunidades para la generación de ingresos en Bogotá: prioridad mujeres jefas de hogar

La Alcaldía Mayor de Bogotá en el período 2001-2003 desarrolló una serie de programas de atención a la población vulnerable. Uno de los grupos, las mujeres jefas de hogar, ha sido incluido en el proyecto *Talento y oportunidades para la generación de ingresos en Bogotá*, que si bien no está diseñado exclusivamente para las mujeres, sí tiene una definición prioritaria para las mujeres jefas de hogar, por lo cual se le puede considerar una medida de acción afirmativa.

(i) Origen

El programa tiene su origen en un contexto económico desfavorable para las mujeres en Bogotá, donde la tasa de desempleo femenino al año 2000 llegó al 24.5% mientras que la de los hombres fue de 16.9%. Adicionalmente, las estadísticas señalan que las mujeres pobres presentan poca educación y escasa formación laboral, y que el 29% de los hogares bogotanos tiene jefatura femenina.

Dentro de este contexto, el alcalde Antanas Mockus (2001-2003) pone en marcha su plan de desarrollo y de inclusión social *Bogotá Para vivir todos del mismo lado*, donde se identifica el efecto de la economía sobre la mujer y la familia como uno de los problemas principales que se deben atender.

El proyecto surgió de experiencias del Departamento Administrativo de Bienestar Social, DABS, en programas de generación de ingresos. Desde 1998 se formulaban proyectos que proponían como solución la intermediación laboral en el servicio doméstico y otros programas de empleo protegido (DABS, 2003b). En 2001 surge la idea de Talentos, programa donde, además de los beneficios de los proyectos anteriores, se contribuía a la capacitación y calificación del trabajo.

(ii) Objetivos

El objetivo general del proyecto es el empoderamiento de las mujeres jefas de hogar a través del apoyo a sus capacidades. Los objetivos específicos son la generación de un banco de datos a partir del reconocimiento de habilidades y destrezas de personas y grupos en condiciones de vulnerabilidad; vincular a los beneficiarios a programas de generación de ingresos; fortalecer y potenciar capacidades y competencias humanas y desarrollar acciones de seguimiento permanente a procesos sociales generados por el proyecto (DABS, 2001).

(iii) Breve descripción de la medida

La estrategia básica del proyecto es la integración interinstitucional de los sectores público y privado *"para el fortalecimiento del capital humano y social mediante el reconocimiento de saberes, talentos y capacidades de las personas de los estratos 1 y 2, privilegiando a las mujeres cabeza de familia, y las ciudadanas y ciudadanos de la calle"*. Esta estrategia se articula a través del Banco de Talentos, donde deben converger la oferta de mano de obra y los requerimientos del sector productivo, y de labores de apoyo en la generación de propuestas, centros de formación y capacitación técnica, intermediación laboral donde se gestionan convenios y acuerdos con entidades públicas y privadas y soporte a grupos asociativos (DABS, 2001).

(iv) Inicio, duración y cumplimiento

El proyecto se inició en 2001. En el Banco de Talentos se han identificado y registrado 7.002 ciudadanos, especialmente mujeres de

Fundación EQUITAS

los estratos 1 y 2. De acuerdo con el informe del DABS, 71% de la población atendida son mujeres. El 59% de las mujeres beneficiarias son jefes de hogar (DABS, 2003).

La meta del programa propuesta por la Alcaldía Mayor para 2003 era alcanzar a 10.000 beneficiarios.

(v) Recursos

Los recursos del programa provienen en su mayor parte del presupuesto de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Para 2001 el programa contó con un total de \$1.209.071.454 (US\$439.662) En 2002 los recursos fueron de \$5.136.982.328 (US\$1.867.993) y la proyección para los años 2003 y 2004 es de 2 millones de pesos (US\$727.000) respectivamente.

e. Ley agraria 160 de 1994: prioridad mujeres

Es una ley general de la República cuyo objetivo es el acceso de campesinos y trabajadores sin tierras a parcelas a través de programas y medidas especiales. Dentro de la Ley 160 existen disposiciones que priorizan a las mujeres jefas de hogar y mujeres desprotegidas⁴⁸.

(i) Origen

Como efecto de la política sobre la mujer rural de 1984, en 1985 se creó la Asociación de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (Anmucic), que desde su inicio exigió que la ley agraria estipulara explícitamente los derechos de la mujer a la tierra, lo que se materializó en la redacción de la Ley 30 de 1988. Entre sus disposiciones favorables a las mujeres rurales figura que la adjudicación de título debe estar a nombre de la pareja y establece el acceso prioritario a las mujeres jefes de hogar. Sin embargo, *"las disposiciones progresistas con relación al género no se estaban implementando"*⁴⁹ (Deere y León, 2002).

El papel desempeñado por las organizaciones de mujeres durante el proceso constituyente de 1991 fue determinante para la creación de un ambiente propicio a la creación de nuevas normas sobre distribución de tierras en donde el tema de la igualdad entre hombres y mujeres fuera prioritario. En 1994 fue expedida la Ley 160,

que conservó los avances más significativos logrados en materia de equidad de género en la Ley 30 de 1988 y que no se habían cumplido hasta entonces. Fue el resultado de la "*intensa presión de las Anmucic, junto con el apoyo que recibió de sus aliados en el gobierno y del movimiento de mujeres*" (Deere y León, 2002).

(ii) Descripción y objetivos

La Ley 160 de 1994 señala que los beneficiarios de la norma son los hombres y mujeres campesinos jefes de hogar que vivan en condiciones de pobreza y que no tengan ninguna propiedad. Las medidas que favorecen a las mujeres buscan, en primer lugar, lograr una igualdad real entre hombres y mujeres y, segundo, proteger a las mujeres dentro de este sector de la población que se encuentren en situación de vulnerabilidad⁵⁰ (Deere y León, 2002).

(iii) Inicio, duración y cumplimiento

Desde en 1994, cuando entra en vigencia la Ley 160, se ha registrado un aumento constante de la adjudicación de tierra a parejas. Entre 1995 y 1998 el porcentaje de parejas a las que se adjudicaron parcelas aumentó de 18% a 78%. Entre 1995 y 1998 el 13% de las adjudicaciones de tierras fueron para mujeres, superando el porcentaje histórico del 11% registrado entre 1961 y 1991. Además, si para el mismo periodo sumamos las mujeres que recibieron tierra de manera individual y en pareja, el porcentaje de participación de las mujeres fue del 45%. Sin embargo, es importante observar que en este mismo periodo el volumen total de beneficiarios se redujo en forma marcada, augurando una parálisis del programa de reforma agraria, el cual hoy se encuentra congelado (Deere y León, 2002).

(iv) Recursos

Los recursos provenían del programa regular de la reforma agraria. Sin embargo, no contamos con información sobre el financiamiento del programa y la desagregación por sexo.

2. Adulto mayor

Entre 1995 y 2002 la Red de Solidaridad Social⁵¹ de la Presidencia de la República tuvo a su cargo un programa dirigido al mejoramiento de la calidad de vida de las personas de la tercera edad de escasos recursos. Este programa se denominó *Revivir: subsidio para ancianos indigentes*.

a. Programa Revivir

(i) Origen

El programa surge de la Ley 100 de 1993 que asiste en materia de protección social y económica a los sectores más vulnerables de la sociedad a través de un esquema de subsidios fiscales y servicios de salud descentralizados. Dentro de este marco, el gobierno del Presidente Ernesto Samper (1994-1998) se propuso en su plan de desarrollo mejorar las condiciones de vida de las personas de la tercera edad. Se creó entonces el programa Revivir, que al momento de su creación, en 1994, se puso como meta una asistencia total a 240.000 ancianos a través de una ejecución descentralizada (Restrepo, 1998).

(ii) Objetivos

Su objetivo principal fue mejorar la calidad de vida y asegurar la subsistencia de los ancianos mayores de 65 años, y de los discapacitados e indígenas mayores de 50, sin recursos para su subsistencia y que durante su vida productiva no pudieron cotizar para una pensión. Sus objetivos específicos fueron la prestación de servicios básicos y servicios complementarios de bienestar a ancianos indigentes (Restrepo, 1998).

(iii) Breve descripción de la medida

El programa Revivir fue ejecutado y coordinado a nivel nacional por la Red de Solidaridad a través de contratos con departamentos, municipios y distritos. El subsidio, por valor de hasta medio salario mínimo mensual, se entregó en bienes y servicios básicos o en dinero en efectivo. Se trataba de un subsidio intransferible y se mantenía de por vida si el anciano mantenía las condiciones establecidas por la ley para ser beneficiario del mismo (Restrepo, 1998).

(iv) Inicio, duración y cumplimiento

Entró en funcionamiento en 1995 y desde 2003 forma parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Una evaluación del funcionamiento del programa entre 1995 y 2000 permite concluir que la fase de identificación de la población objetivo del programa fue tal vez la parte más fuerte del proceso, ya que la estructura institucional estaba diseñada para el logro de este objetivo. En el tema de la participación social no se presentaron avances significativos por la dificultad de obtener una participación activa de los ancianos indigentes (Restrepo, 1998).

Uno de los objetivos principales del programa era satisfacer necesidades básicas, lo que se logró sólo en parte. Una encuesta aplicada a los beneficiarios indica que alimentación, vestido y recreación fueron las necesidades que recibieron mayor cobertura. Las áreas de salud, vivienda, transporte y ayudas de locomoción y visuales no recibieron un desarrollo adecuado (Restrepo, 1998).

(v) Recursos

El programa Revivir dependía en un 75% de recursos directos del presupuesto nacional. El porcentaje restante provenía de aportes del ICBF, contrapartidas municipales y algunos recursos de la Red de Solidaridad Social.

b. Programa de atención para el bienestar del adulto mayor en pobreza en Bogotá

De acuerdo con las estadísticas de la Alcaldía Mayor de Bogotá del año 2000, la población mayor de 50 años en situación de pobreza en la ciudad corresponde aproximadamente a 88.200 personas⁵², de las cuales 14.170 se encuentran en situación de miseria. Dadas estas cifras, la Alcaldía decidió poner en marcha el proyecto Atención para el Bienestar del Adulto Mayor en Pobreza en Bogotá, D.C. (proyecto 727 de la Alcaldía Mayor de Bogotá). El programa se configuró en gran parte dentro del programa Revivir, de la Red de Solidaridad Social.

(i) Origen

El desarrollo de una política de atención a la población vulnerable, especialmente a adultos mayores en estado de indigencia, surgió desde la primera alcaldía de Antanas Mockus (1995-1997). A través de esta política se otorgaron cerca de 16.000 subsidios y se crearon mecanismos de atención para 12.800 ancianos a través del programa y 3.000 a través del Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales (Sisben)⁵³.

Durante la Alcaldía de Enrique Peñalosa (1998-2001) se planteó y desarrolló el programa Atención para el bienestar del adulto mayor en pobreza en Bogotá, cuyo objetivo fue *"mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, en especial de los sectores de la población que, además de sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad, se encontraran en riesgo evidente y requirieran de acciones especiales y contundentes"* (DABS, 2003a).

Tanto el programa desarrollado en la primera Alcaldía de Antanas Mockus como el de la Alcaldía de Enrique Peñalosa estuvieron vigentes en forma paralela hasta que, en su segunda Alcaldía, Antanas Mockus decidió unificarlos bajo los objetivos planteados en su plan de gobierno (2001-2003)⁵⁴. El programa que resultó de la unificación de los proyectos conservó el nombre de Atención para el bienestar del adulto mayor en pobreza en Bogotá.

(ii) Objetivos

El objetivo general del proyecto es contribuir a la formulación de una política de vejez y envejecimiento incluyente y equitativa que favorezca el ejercicio de los derechos ciudadanos de las personas adultas mayores del Distrito Capital. Asimismo, propicia el bienestar de las personas adultas mayores mediante su integración a la vida familiar, comunitaria y social con el apoyo del Estado (DABS, 2001).

Sus objetivos específicos son lograr el reconocimiento del envejecimiento y la vejez como parte del ciclo vital; reconocer las capacidades, potencialidades y facultades de las personas adultas mayores para favorecer el ejercicio de sus derechos; buscar la articulación, integralidad y complementariedad de acciones públicas

y privadas en la prestación de servicios; fortalecer las actividades de desarrollo humano en los centros del adulto mayor y los espacios de participación ciudadana para así fomentar la solidaridad entre las personas adultas mayores y hacia ellos, propiciando su injerencia en las decisiones que les corresponde (DABS, 2001).

(iii) Breve descripción de la medida

El DABS es la entidad responsable de liderar el programa de atención al adulto mayor. Su grupo objetivo son los adultos mayores en estado de pobreza y miseria. La estrategia de focalización para determinar a los beneficiarios de la medida es el Sisben de los niveles 1, 2 y 3.

El DABS tiene a su cargo tres modalidades de atención a los adultos mayores. La primera es la atención institucionalizada, que se presta a las personas mayores de 50 años en situación de abandono o indigencia, con limitaciones físicas y/o mentales. La segunda modalidad es el subsidio directo a la demanda, diseñado para atender las estrategias de inclusión social de la población adulta mayor en condiciones de pobreza y de miseria. Por último, se encuentra la estrategia de atención en clubes de ancianos y ancianas.

Asociada a la estrategia de atenciones en clubes se presentan otras medidas como la creación de centros del adulto mayor, redes de solidaridad donde existen espacios para que adultos mayores y sus familias fortalezcan sus vínculos afectivos, comunitarios y sociales, y los comités locales de adulto mayor donde los adultos pueden participar en los procesos de coordinación, concertación y validación de los servicios ofrecidos a través de una evaluación de las acciones y actividades desarrolladas en cada uno de los centros de atención (DABS, 2001).

(iv) Inicio, duración y cumplimiento

El programa se inició en 2001 y su financiación está proyectada hasta 2004, lo que no implica necesariamente que ese sea el año de su finalización ya que la evaluación desarrollada por la Alcaldía Mayor hasta diciembre del año 2002 señala que se ha dado un cumplimiento satisfactorio en cada una de las modalidades con las que cuenta el programa.

En la modalidad de atención institucionalizada se registraron 1.411 adultos mayores en situación de indigencia distribuidos en 1.146 cupos. La meta para 2002 era de 1.244 cupos; es decir, el objetivo se cumplió en un 92%. En la modalidad de subsidio a la demanda la meta era suministrar a 19.300 adultos mayores subsidios mensuales para atender necesidades de alimentación, habitación y autocuidado. A diciembre de 2002 se atendieron 19.218 beneficiarios, lo que implica un cumplimiento de 99.5%⁵⁵. En cuanto a las actividades de desarrollo humano realizada en los clubes de ancianos y ancianas, centros del adulto mayor y comités locales y distritales del adulto mayor, la meta fue sobrepasada. Para 2002 la meta era atender a 26.100 adultos mayores y el resultado fue de 28.118 beneficiarios, lo que significa un cumplimiento del 107% (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003).

(v) Recursos

Desde 2000 hasta 2002 fue cofinanciado por la Red de Solidaridad Social y la Alcaldía Mayor de Bogotá. A partir de 2003 la financiación no incluye el aporte de la Red de Solidaridad Social. El presupuesto para 2001 fue de \$3.995.333.672 (US\$1.452.848); en 2002 fue de \$24.968.228.463 pesos (US\$9.079.355); de \$22.531.000.000 (US\$8.556.727) en el 2003 y las proyecciones para 2004 es de \$22.530.000.000 (US\$8.192.727).

Pese a sus resultados positivos, la continuidad del programa depende de su financiación. Como se puede observar en las cifras, el presupuesto para 2003 y 2004 es menor que el presupuesto ejecutado durante 2002, por lo que habrá que estar alerta respecto del destino de esta iniciativa.

3. Discapacidad

La Presidencia de la República de Colombia creó en 1995 el Plan Nacional para la Atención a las Personas con Discapacidad (Pnapd). Este ha servido desde entonces como marco institucional para el desarrollo de programas surgidos en las entidades estatales y en la sociedad civil. Es el caso de la estrategia nacional de información

y divulgación para la población con discapacidad, diseñada y desarrollada por la Asociación Colombiana para el Desarrollo de Personas con Discapacidad (Ascopar) dentro del marco de divulgación de la información relacionada con discapacidad del Ministerio de Comunicaciones.

a. Plan Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad

(i) Origen

El Pnapd fue propuesto bajo el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) y puesto en marcha en 1999 durante el gobierno de Andrés Pastrana. El plan surgió de la búsqueda del mejoramiento en la calidad de vida de la población con discapacidad física o mental y su integración a la vida social y económica del país (Documento Conpes 2761, 1995). Con su creación se dio cumplimiento al mandato constitucional establecido en el artículo 47 que ordena al Estado prestar atención especial a las personas con discapacidad, y a la Ley de Discapacidad⁵⁶ (Ley 361 de 1997).

Dentro del proceso, la sociedad civil y miembros del Ejecutivo actuaron formando una díada de empoderamiento que fue definitiva para la puesta en marcha de la política de atención a este sector. Este esfuerzo se materializó en la asignación de responsabilidades conjuntas de la sociedad civil y del Estado, como se verá en el caso de la estrategia de comunicación desarrollada dentro del marco del Pnapd⁵⁷.

(ii) Objetivos

El objetivo principal del Pnapd es el mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad y su integración a la vida social y económica (Conpes 2761), a través de la prevención y el fortalecimiento y ampliación de los servicios existentes, facilitando su acceso, calidad y cobertura. De igual manera, el Pnapd busca *"estimular la extensión y consolidación de las redes territoriales y sociales de apoyo para atención a la discapacidad, de carácter intersectorial e interinstitucional, que permitan el desarrollo de una cultura de convivencia y respeto a los derechos fundamentales"* (Presidencia de la República, 2002).

Los objetivos específicos se definen a partir de las diferentes áreas de acción del plan. En el área de prevención, el objetivo central es la reducción de la discapacidad por enfermedad, accidentalidad o higiene. En el área de habilitación y rehabilitación el objetivo es detectar, evaluar, atender y brindar el apoyo tecnológico rápida y oportunamente para prevenir la discapacidad y mantener el máximo de autonomía personal. En educación, el plan busca garantizar en forma gradual que todas las personas con limitaciones accedan, permanezcan y se promocionen en condiciones de igualdad en el servicio público educativo. En el área de integración familiar y social, el objetivo es generar procesos participativos y comunitarios para potenciar redes de apoyo familiares e institucionales. El plan busca además impulsar el acceso de las personas con discapacidad a programas deportivos, recreativos y culturales, lograr accesibilidad a los espacios públicos y desarrollar estrategias de comunicación y transporte.

(iii) Breve descripción de la medida

El Pnapd se plantea como el marco institucional general para el desarrollo de programas específicos encaminados al mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y laborales de las personas con discapacidad y se concreta en programas dirigidos a los sectores de educación, salud, trabajo, transporte y comunicación. Para desarrollar acciones en las diferentes áreas, el Pnapd involucra las acciones de entidades del Estado en el ámbito local, municipal, distrital, departamental y nacional.

(iv) Inicio, duración y cumplimiento

El Pnapd se inicia en 1999 y hasta el año 2002 opera bajo la coordinación de la Red de Solidaridad Social. A partir de 2002, bajo el nuevo gobierno, el programa fue trasladado al ICBF, que está trabajando con los mismos objetivos del plan inicial. Sin embargo, su ejecución está sujeta a los ajustes económicos que se determinen para la superación del déficit fiscal.

(v) Recursos

Los recursos para el cumplimiento de los objetivos planteados, calculados en 172.000 millones de pesos (US\$62.545.454) para

1999-2002, años iniciales de operación del programa (Presidencia de la República, 2002), estuvieron incluidos en las asignaciones de las entidades encargadas de ejecutar la política, en las partidas específicas asignadas a las entidades que trabajan con la población discapacitada y las contrapartidas para proyectos de cooperación técnica internacional.

No se cuenta con información sobre los resultados en el seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento del Pnapd.

b. Estrategia nacional de información y divulgación para la población con discapacidad

(i) Origen

La estrategia surgió dentro del marco del Pnapd y está a cargo de la organización Ascopar⁵⁸, que estructuró el proyecto y lo puso en marcha utilizando su experiencia en el tema del mejoramiento de la información y de la divulgación para la movilización de los diferentes sectores de la sociedad frente al tema de la discapacidad.

Ascopar cuenta con una red de información que *"transmite contenidos sobre la política de discapacidad, sus hechos y avances, en todas las direcciones del espectro propio del tema. Instituciones, organizaciones, entidades gubernamentales, civiles, medios de comunicación, nacionales e internacionales, reciben hoy el producto de un proceso que busca ser fortalecido con las acciones de la estrategia propuesta, con base en el conocimiento de la situación real de comunicación e información en el área"* (Perfil institucional Ascopar).

(ii) Objetivos

Su objetivo general es informar a la población, a través de los medios masivos y alternativos de comunicación, sobre los contenidos y acciones adelantadas por el Pnapd. Los objetivos específicos son generar un discurso multidisciplinario común y coherente sobre el tema de la discapacidad; consolidar una red de información a través de medios masivos y alternativos de comunicación en los niveles nacional, territorial y local; capacitar a su personal para transmitir la información a través de medios masivos y alternativos

de comunicación; monitorear y verificar el tratamiento y emisión de contenidos a través de los medios sobre el tema discapacidad y sugerir contenidos pedagógicos y líneas temáticas para la realización de productos informativos, educativos y de entretenimiento en medios masivos y alternativos de comunicación.

(iii) Breve descripción de la medida

La medida se ejecuta a través de tres líneas de acción: sostenibilidad del proyecto, educación y divulgación. Sus acciones concretas son la operación de un observatorio de información sobre discapacidad en medios de comunicación e instituciones; el desarrollo de una acción pedagógica encaminada a la aplicación de nuevas estrategias de educación para las personas con discapacidad y hacia el logro de un sistema educativo incluyente y equitativo y la divulgación de los temas relacionados con la discapacidad. El principal medio para el desarrollo de esta acción es la red informativa Disnnet, informativo digital vía *e-mail* y fax. También se propone la creación de un periódico mural y de productos de comunicación para el acompañamiento de la estrategia (Entrevista Orlando Pión).

(iv) Inicio, duración y cumplimiento

La estrategia iniciada en 1999 con el Pnapd estuvo hasta 2002 bajo la coordinación del Ministerio de Comunicaciones. En 2002, con la llegada del nuevo gobierno, pasó a ser coordinada por el Ministerio de Protección Social. Este traspaso ha implicado un estancamiento en su desarrollo ya que se están replanteando las acciones del programa y el presupuesto para su ejecución.

(v) Recursos

Entre 1999 y 2002 los recursos dependieron en su mayor parte de las partidas presupuestales del Ministerio de Comunicaciones. En la actualidad dependen del presupuesto del Ministerio de Protección Social. No se cuenta con información sobre su monto.

4. Desplazamiento forzado

El desplazamiento forzado es una de las consecuencias sociales más significativas del conflicto armado en Colombia. El cálculo presentado a septiembre de 2003 por la Red de Solidaridad Social señala que entre 2000 y 2002 fueron expulsados de sus áreas por causa del conflicto 964.904 pobladores⁵⁹. Dado el agravamiento del problema en los últimos tres años, existe una tendencia al aumento de esta cifra.

El Estado colombiano ha asumido la responsabilidad de atender a la población desplazada a través de la Red de Solidaridad Social, que es la entidad de la Presidencia de la República que desde 1999 ha coordinado el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (en adelante Snaipd). La política tiene una dimensión sectorial y otra poblacional.

a. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

(i) Origen

La creación del Snaipd está estipulada en la Ley 387 de 1997 (Ley de desplazamiento forzado)⁶⁰. No obstante, desde 1995 el Estado ya venía formulando políticas sociales y económicas para la atención a la población desplazada. El primer esquema institucional para este efecto surgió en 1995 dentro del Sistema Nacional de Atención de Desastres de la Presidencia de la República. La coordinación del programa de atención a desplazados en ese momento estuvo a cargo de la unidad de derechos humanos del Ministerio del Interior (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Acnur, 2002).

Un segundo momento del Snaipd tuvo lugar en 1997 con la promulgación de la Ley 387. Ese año la coordinación del sistema fue asignada a la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada. La creación de un sistema nuevo e independiente para la atención de la población desplazada permitió avanzar desde un enfoque de atención de desastres hacia una política pública orientada hacia la atención humanitaria (Acnur, 2002).

En 1999, bajo el gobierno de Andrés Pastrana, se inicia la tercera fase del sistema de atención cuando la coordinación Snaipd es asumida por la Red de Solidaridad Social, que contaba en ese momento con una estructura institucional operativa a nivel nacional que le permitía la coordinación de una red intersectorial capaz de atender los problemas sociales y económicos generados por el fenómeno del desplazamiento (Red de Solidaridad Social, 2001).

Desde el inicio de esta nueva coordinación se hizo evidente el choque de competencias de las entidades participantes, lo que obligó a reformular la política estatal llevando a la creación, mediante decreto, del Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado y del Plan Estratégico para el Manejo del Desplazamiento Interno, con el propósito de reorganizar y simplificar el marco de la política de atención a esta problemática.

(ii) Objetivos

El objetivo principal del Snaipd es el restablecimiento de la población desplazada a través de un proceso que se inicia con la atención humanitaria de emergencia y que pretende culminar con su reincorporación económica, social, cultural y política.

Sus objetivos específicos son unir esfuerzos públicos y privados para movilizar y manejar efectivamente los recursos destinados a la atención de la población desplazada; crear y fortalecer los mecanismos e instancias de gestión en los diferentes niveles territoriales y coordinar el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que se encargan de desarrollar programas y proyectos para esta población.

(iii) Breve descripción de la medida

El Snaipd está conformado por la Red Nacional de Información de Población Desplazada, las estrategias de coordinación interinstitucional y participación social, prevención y protección, protocolo para la gestión de programas de restablecimiento y el Programa de Atención Integral a Municipios Afectados por la Violencia Política en Colombia.

(iv) Inicio, duración y cumplimiento

El Snaipd comenzó a funcionar en 1999. De acuerdo con el informe presentado por la Red de Solidaridad al Congreso de la República, durante sus tres años de funcionamiento produjo los siguientes resultados: Hasta 2002 se habían ejecutado 36 proyectos productivos y de promoción de la convivencia pacífica que se desarrollaron con el objetivo de crear en las comunidades condiciones de arraigo. En cuanto a atención humanitaria, en 2001 se entregó a 2.549 familias víctimas de la violencia 16.000 millones de pesos (US\$5.818.181). En el mismo período hubo una asistencia educativa muy deficiente dado que tan sólo se entregaron 10 certificaciones educativas para eximir del pago de matrícula en establecimientos educativos oficiales a desplazados. Por último, entre 1999 y 2002 se adelantaron acciones para la reconstrucción de 213 municipios.

Las labores desarrolladas por la Red de Solidaridad Social hasta 2002 muestran un esfuerzo institucional y presupuestal por cubrir la mayor parte de los componentes de la política. No obstante, el registro de la población desplazada y la atención humanitaria fueron los puntos más fuertes, creándose un desequilibrio respecto de otros componentes como el restablecimiento y la prevención. Esto se explica por el hecho de que hasta ese año, la red estaba manejando varios componentes en los que no tenía experiencia.

Un aspecto fundamental en el desarrollo de la medida surge con el cambio de gobierno de agosto de 2002. El gobierno de Alvaro Uribe reformuló la política de atención al desplazamiento y le asignó a la red la labor única y exclusiva del registro de la población desplazada con el Sistema Unico de Registro (SUR), tal y como venía funcionando en la administración anterior, y la atención humanitaria de emergencia. Un segundo aspecto de la reformulación fue la unión del tema del desplazamiento con el de la pobreza, lo que ha llevado, como lo señala Patricia Luna, a que se entienda *"que las personas desplazadas, sobre todo las que llegan a las grandes ciudades, necesitan ser incorporadas en los programas de desarrollo social que el gobierno está promoviendo"* (Entrevista Patricia Luna).

Este último aspecto ha sido interpretado como una acción que conlleva a la desaparición de las medidas creadas especialmente para este grupo de la población. Dentro del nuevo esquema, los desplazados entran a ser tratados por razones de pobreza y no por una condición especial como es el desplazamiento, que no sólo los coloca en una situación de vulnerabilidad sino que requiere de acciones específicas para lograr el restablecimiento de sus derechos.

(v) Recursos

Los recursos con que cuenta la Red de Solidaridad provienen del presupuesto de la nación y de las entidades parte del Snaipd. Para el año 2003 contó con un monto de 27.000 millones de pesos (US\$9.818.181), igual valor que el período previo. El recorte presupuestario es sin duda su mayor limitación ya que, como lo menciona Luna,

"Si bien hay una normatividad y una serie de acciones tendientes al bienestar de la población desplazada, frente a la escasez de recursos y de mecanismos institucionales que faciliten el procedimiento, la norma se quiebra frente a la realidad, ése es el principio de realidad" (Entrevista Patricia Luna).

5. Indígenas

La población indígena asciende en la actualidad a 689.428 personas –cerca del 2% de la población colombiana–, distribuidas en 712 resguardos⁶¹. A continuación se documentan dos de las medidas especiales. La primera es la participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación que tiene su origen en la Constitución Política de Colombia de 1991 y, más concretamente, en la Ley 70 de 1993. La segunda medida es la inclusión de este sector de la población dentro del sistema general de seguridad social a través de la creación de las empresas promotoras indígenas. Esta medida tiene su origen en el Convenio 169 de la OIT y en su reglamentación por medio de la Ley 21 de 1991.

a. Participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación

El artículo 357 de la Constitución Política de Colombia determina la participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación. Las transferencias presupuestarias asignadas a los resguardos son montos adicionales al presupuesto que reciben los municipios en los que se encuentran constituidos, otorgando así un tratamiento especial a este grupo frente a otras poblaciones.

(i) Origen

La medida tiene su origen en la organización de la población indígena que mucho tiempo antes de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 ya venía reclamando al Estado una serie de derechos y reconocimientos. La participación indígena (tres representantes) en la Asamblea Nacional Constituyente puede ser considerada como uno de los resultados de ese proceso de organización. La conformación de una diáda de empoderamiento dada por la presencia de los representantes indígenas y el apoyo de sectores políticos con representación en la Asamblea permitió lograr avances frente a las minorías étnicas en general y a los grupos indígenas en particular. Entre estos avances figuran desde el reconocimiento de la nación colombiana como una nación pluriétnica y multicultural hasta mecanismos concretos como el sistema de transferencias a las entidades territoriales indígenas.

(ii) Objetivos

El objetivo principal de la participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación es garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas relativos a su participación en la vida nacional, respetando sus particularidades culturales (DNP, 2001). De ahí que el segundo objetivo de la medida sea crear las condiciones para el desarrollo autónomo de las comunidades indígenas. El objetivo específico de la medida es responder a las necesidades básicas de las comunidades indígenas.

(iii) Breve descripción de la medida

Los resguardos indígenas reciben una partida presupuestal que pasa a ser de su destinación. Para tal fin los decretos 1.809 de 1993 y 840 de 1995 dispusieron que los resguardos indígenas legalmente constituidos y registrados ante el Ministerio del Interior fueran considerados como municipios para efectos de la participación en el presupuesto de la nación. Las autoridades indígenas, junto con los miembros de la comunidad, deciden autónomamente el destino de esos recursos, de conformidad con las normas pertinentes, sus usos y costumbres⁶². Los alcaldes o gobernadores de las entidades territoriales donde están localizados los resguardos son los administradores de estos recursos (DNP, 2001).

La autonomía de los grupos indígenas respecto del presupuesto asignado consiste en identificar y decidir, dentro de los sectores autorizados por la ley, los proyectos a los cuales se asignarán recursos (Entrevista Johanna Castelblanco). Para el proceso de identificación y decisión los resguardos cuentan con la asesoría de las oficinas de planeación municipal y/o departamental, y con las oficinas regionales de asuntos indígenas del Ministerio del Interior (DNP, 2001).

Una vez definidos los sectores de inversión, las comunidades indígenas deben diseñar un proyecto que es presentado a la autoridad de la entidad territorial correspondiente. El alcalde o gobernador está en la obligación de ejecutar ese proyecto y no puede, de ninguna forma, entrar a decidir o influir sobre la formulación y aprobación de estos proyectos en las comunidades, salvo casos en que se esté trabajando fuera de alguno de los sectores señalados por la ley o cuando se pretenda utilizar la partida presupuestal para gastos de funcionamiento (v.g. pago de salarios) (Entrevista Johanna Castelblanco).

El monto de la participación presupuestal depende del número de habitantes del resguardo indígena. El valor de la participación que recibe cada uno de los resguardos se relaciona con el porcentaje que represente cada una de las poblaciones frente a la población indígena total en el territorio nacional. La Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento de Planeación Nacional es la entidad

encargada de calcular el monto de la participación para cada resguardo y de informarlo a las autoridades de las entidades territoriales correspondientes.

(iv) Inicio, duración y cumplimiento

La participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación se inicia legalmente con la promulgación de la Ley 70 de 1993 y entra en práctica a partir de 1994 cuando es reglamentada la ley para los resguardos. En la actualidad esta materia está reglamentada por la Ley 715 de 2002, que establece que el 0.52% de los ingresos corrientes será destinado a los resguardos.

Respecto al cumplimiento de la medida, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en su informe 2000 señala que dentro de los resguardos indígenas los sectores que reciben más inversión son el agrario (19%), educación (18%), salud (10%) y agua potable (8%). El presupuesto para estos sectores en cada uno de los resguardos es en promedio de \$5.357.044 (US\$1.948) para el sector agropecuario, \$5.052.750 (US\$1.837) para educación, \$2.924.141 (US\$1.063) para salud y \$2.228.502 (US\$810) para agua potable.

De acuerdo con el informe del DNP, el monto *per cápita* para 1999 no excede los \$66.845 (US\$24). Si bien es cierto que la medida ha tenido algunos periodos de crecimiento en los porcentajes⁶³, el actual déficit fiscal comienza a amenazar su sostenibilidad.

(i) Recursos

Los recursos para el desarrollo de esta medida provienen de los ingresos corrientes de la nación por año. Para el año 2003, los resguardos indígenas cuentan con una asignación presupuestal total de \$61.818 millones de pesos (US\$22.811.070) (Documentos Conpes 068 de 2003).

b. Inclusión de la población indígena en el Sistema general de seguridad social en salud

(i) Origen

Ciertas normas del Sistema Nacional de Salud anterior a la Constitución de 1991 reconocían la existencia de comunidades indígenas

con múltiples manifestaciones socioculturales y señalaban las pautas de prestación de servicios de salud a ellas (Sánchez, 2000). La ratificación del Convenio 169 de la OIT y la promulgación de la Constitución Política en 1991 fueron determinantes para que en la Ley 100 de 1993 se configuraran disposiciones para la población indígena en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, referidas a sus usos y costumbres en la formulación y prestación de servicios de salud.

La Ley 100 de 1993 señala en su artículo 157 que los indígenas son beneficiarios del régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en su artículo 181 plantea la posibilidad de que las comunidades indígenas creen entidades promotoras de salud (Sánchez, 2000). El contenido de este artículo se considera una medida de acción afirmativa en cuanto reconoce la existencia de diversas culturas indígenas y permite la creación especial de espacios propios acordes a sus usos y costumbres.

(ii) Breve descripción de la medida

La inclusión de los grupos indígenas dentro del sistema general de salud, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 100 de 1993, tiene dos partes. La primera se refiere a la prestación de servicios de salud por medio de los centros prestadores del servicio y de subsidios para salud, que ha significado que se creen y destinen fondos especiales para la atención de esta población. La segunda parte consiste en la creación de empresas promotoras de salud que administran dichos recursos y prestan el servicio. De esta forma, estos espacios creados dentro de la normatividad cuentan con recursos para la prestación de servicios tanto en salud como en subsidios. Las empresas promotoras de salud indígenas se denominan Empresas Solidarias de Salud (ESS). Las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) mantienen esa denominación para las empresas indígenas.

(iii) Inicio, duración y cumplimiento

La inclusión de los grupos indígenas dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud se inicia en 1993 con la Ley 100 y durante diez años de funcionamiento registra tres avances: en

primer lugar, las cifras para el 2000 señalan que hasta ese momento se habían asignado cerca de 472.000 subsidios para salud de la población indígena, lo que significa una cobertura del 64.3% de la población. Segundo, la asignación de esos subsidios ascendió a 72.000 millones de pesos (US\$26.181.818) (Sánchez, 2000). Por último, para el año 2003, se reporta un total de nueve empresas promotoras de salud indígenas que cuentan con 591.033 afiliados, lo que significa que el 85.5% de la población indígena está afiliada a una empresa promotora de salud indígena (Ministerio de Protección Social, información interna, 2003).

Dentro de la evaluación hecha para el año 2001, los problemas que se identifican en la implementación de la medida se refieren a las áreas de cobertura y calidad en la prestación del servicio de salud, lo que evidencia que las empresas promotoras han dedicado sus esfuerzos a la fase de afiliación más no a la fase de cumplimiento; también a falta de divulgación de las normas y sobre la existencia de las empresas promotoras de salud. *"En la mayoría de las entidades territoriales municipales y departamentales no se han creado las condiciones necesarias para que, desde las dependencias de salud, se haga acompañamiento técnico a lo concerniente al tema de salud y comunidades indígenas"* (Sánchez, 2000). Por último, hay poca participación de las comunidades indígenas en los procesos de veeduría y control de la administración de los recursos destinados para el tema de salud.

(iv) Recursos

Los recursos para financiar estas medidas provienen en su gran mayoría del presupuesto nacional.

6. Afrocolombianos

La Constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993 son las fuentes normativas de la mayoría de las medidas especialmente creadas para la población afrocolombiana. Una de esas medidas es el desarrollo de una política etnoeducativa para esta población que se concreta en la creación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos. Una

segunda acción está orientada hacia el reconocimiento de la propiedad colectiva, que se concreta en el programa de titulación de tierras.

a. Cátedra de estudios afrocolombianos

(i) Origen

La educación impartida en las instituciones estatales colombianas antes de la Constitución Política de 1991 se caracterizaba por la existencia de programas homogéneos en los que no se hacía un reconocimiento expreso a la diversidad étnica y cultural del país, generando en los distintos grupos étnicos un proceso de pérdida de identidad cultural (Universidad del Cauca, 2000).

Las primeras reflexiones en torno a educación y minorías étnicas surgieron en la década del setenta, cuando en América Latina comenzó a plantearse el debate sobre la necesidad de un sistema educativo incluyente y heterogéneo. El Estado colombiano dio el primer paso hacia la etnoeducación con la promulgación del Decreto Ley 088, en 1976, pero fue la Constitución Política de 1991 lo que abrió efectivamente el espacio institucional para el desarrollo de una política etnoeducativa (Ministerio de Educación Nacional, 2003).

Para la configuración de una política de etnoeducación, la organización civil –el Movimiento Social Afrocolombiano– y el sector público –Ministerio de Educación– conformaron una díada de empoderamiento que hizo posible la inclusión del tema de la etnoeducación en la Ley 70 de 1993.

La ley está reglamentada en esta materia por los decretos 2.249 de 1995 y 1.122 de 1998. Por medio de estos decretos *"se conforma la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras como instancia asesora del Ministerio de Educación para la formulación ejecución de políticas etnoeducativas para las comunidades negras y se expiden normas para el desarrollo de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en todos los establecimientos de educación formal del país"* (Ministerio de Educación Nacional, 2003).

(ii) Objetivos

La Cátedra de Estudios Afrocolombianos tiene como objetivo principal el afianzamiento de la identidad de este sector de la población

y dar a conocer y exaltar los aportes históricos, políticos y culturales de las comunidades afro en la configuración de la nación colombiana.

Sus objetivos específicos son reconocer y difundir los procesos de reintegración, reconstrucción, resignificación y redignificación étnica y cultural de los afrodescendientes; aportar al debate pedagógico nacional nuevos enfoques sobre posibilidades conceptuales y metodológicas de asumir la multiculturalidad e interculturalidad; desarrollar actitudes de comprensión y respeto de la diversidad étnica y cultural en el país proscribiendo los prejuicios y estereotipos discriminatorios; y formar docentes con el referente de diversidad étnica y cultural de la Nación (Ministerio de Educación Nacional, 2001).

(iii) Breve descripción de la medida

La medida consiste en la creación de una cátedra que aborde el significado histórico, geográfico, político y cultural de las comunidades afrocolombianas. La cátedra es de obligatorio cumplimiento y debe ser impartida en el área de ciencias sociales de las instituciones educativas estatales en los niveles de básica, media y superior. La inclusión de la dimensión étnico-cultural de la cátedra se hace de manera transversal en los currículos, planes de estudios y proyectos institucionales de los establecimientos educativos (Ministerio de Educación Nacional, 2003).

La implementación de la medida implica tres estrategias paralelas. Primero, la difusión a nivel nacional de los lineamientos curriculares de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos. Para esta primera estrategia, el Ministerio de Educación creó una cartilla para ser distribuida en todas las instituciones estatales educativas como una herramienta para la elaboración de los programas curriculares por parte de los docentes. En el mismo sentido se configura la segunda estrategia, que consiste en un trabajo de formación de docentes en los temas de etnoeducación, la cátedra y la investigación (Ministerio de Educación Nacional, 2001). Esta estrategia se ha desarrollado a través de la realización de talleres con docentes en varias regiones del país. La tercera parte de la implementación

consiste en la fase de inversión para el financiamiento de las estrategias de divulgación y formación.

La metodología diseñada para la implementación de la cátedra es descentralizada, lo que implica que el Ministerio de Educación Nacional y la Comisión Pedagógica se encargan de los lineamientos curriculares y de la financiación. Su ejecución y seguimiento están a cargo de las secretarías de educación de cada municipio.

(iv) Inicio, duración y cumplimiento

Su implementación comenzó a partir del 2000, cuando la Comisión Pedagógica convocó a las primeras reuniones para la definición de los lineamientos curriculares de la cátedra. El texto de los lineamientos fue publicado el 21 de mayo de ese año (Entrevista Dilia Robinson), momento en que comenzaron a desarrollarse las actividades de implementación de la medida.

Sus resultados son los siguientes: elaboración del Atlas Afrocolombiano compuesto por 13 monografías sobre todos los aspectos sociales de los afrocolombianos en las diferentes regiones del país; desarrollo de 66 talleres de socialización de los lineamientos de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos con una cobertura de 4.446 docentes y líderes; realización de 11 jornadas de consulta para el documento de lineamientos curriculares de la cátedra; desarrollo del primer Foro Nacional de Etnoeducación Afrocolombiana (Ministerio de Educación Nacional, documento interno, 2003).

En la práctica, una vez establecidos los lineamientos, la implementación efectiva de la cátedra se ha visto limitada por ajustes que han llevado a retrasos en todas las fases de la medida. A la fecha, la ausencia de una política clara y definida de las acciones específicas para poner en funcionamiento la cátedra en las instituciones educativas nacionales impide superar la fase de divulgación para iniciar la ejecución. Adicionalmente, se encuentra pendiente de definición el proceso de evaluación curricular de la cátedra y de los docentes que la imparten.

Las dificultades se asocian también a la insuficiencia de recursos (Entrevista Dilia Robinson) y a falta de voluntad política para hacer cumplir lo establecido en la ley. *"Las leyes están ahí, pero su*

cumplimiento sólo depende de la voluntad política de los mandatarios, sobre todo en el tema de los grupos étnicos” (Entrevista Berta Quintero).

(v) Recursos

La política de etnoeducación afrocolombiana se financia con recursos provenientes del presupuesto general de la nación, recursos asignados por los entes territoriales y créditos y aportes de las agencias de cooperación internacional (Ministerio de Educación Nacional, 2003).

La financiación proveniente de los recursos del Estado corresponden a una partida compartida entre los programas de etnoeducación de los diferentes grupos étnicos⁶⁴. Este presupuesto global ha ido disminuyendo; en 2001 fue de 500 millones de pesos, en 2002 fue de 450 millones de pesos (US\$163.636), de los cuales 225 fueron destinados a la Cátedra, y para 2003 hay un presupuesto de 250 millones (US\$90.909) en total para todos los grupos étnicos. Las partidas presupuestales se han entregado con demora, lo cual ha dificultado el desarrollo de los programas (Entrevista Dilia Robinson).

b. Titulación colectiva de tierras

(i) Origen

La medida de titulación colectiva de los territorios, al igual que la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, tiene su origen en la Constitución Política de 1991 y en la Ley 70 de 1993. El trámite para su aprobación se inicia en el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991⁶⁵. Uno de los representantes indígenas, Francisco Rojas Birry, fue el encargado de llevar las propuestas de las comunidades negras a la Asamblea Nacional. Paralelamente, en diferentes lugares de la Costa Pacífica se organizaron mesas de trabajo en las que se discutían propuestas para lograr el reconocimiento constitucional de los derechos de las comunidades negras en tanto grupo étnico, y la aprobación de la propuesta de titulación colectiva de sus territorios (ACIA, 2002).

La aprobación de las propuestas formuladas por las negritudes no fue fácil, razón por la cual sus organizaciones decidieron presionar

a la Asamblea Nacional. Su primera acción fue enviarle 10.000 telegramas en los que exigían el reconocimiento étnico y territorial de los afrodescendientes. Para manifestar su presencia y necesidades⁶⁶ también las comunidades negras ocuparon en forma pacífica la alcaldía, la oficina de Incora y la catedral de Quibdo, Chocó. Para poner fin a la toma pacífica se creó la Comisión de Tierras, compuesta por sectores estatales y de la sociedad civil. Este hecho, sumado a la gestión de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente que apoyaban la causa de las negritudes, llevó a la configuración de una diada de empoderamiento que dio como resultado la aprobación constitucional del derecho de las comunidades negras a la propiedad colectiva de sus territorios, entre otros puntos.

Se formuló entonces el Artículo transitorio 55, cuya vigencia fue de dos años, para luego desarrollar su contenido en una ley. El artículo señalaba que en el plazo de dos años se debía expedir una ley que reconociera a las comunidades negras la titulación de las tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de la Cuenca del Pacífico (ACIA, 2002).

La Ley 70 de 1993 es entonces el resultado de lo estipulado por el Artículo transitorio 55. La titulación de tierras está contenida en el Capítulo III de dicha ley y su reglamentación se dio mediante el Decreto 1745 de 1995.

(ii) Objetivos

El objetivo general de la medida está dado por la Ley 70 de 1993: el reconocimiento de los derechos territoriales, sociales, culturales, económicos y políticos de las comunidades negras como grupo étnico. Los objetivos específicos son: reconocer a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva; reconocer a las comunidades negras como grupo étnico y, de acuerdo con esto, establecer los mecanismos para proteger su identidad cultural y sus derechos y garantizar que las comunidades negras logren un desarrollo económico y social en condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

(iii) Breve descripción de la medida

El proceso de titulación de tierras colectivas fue una de las tareas asumidas por el Programa de Manejo de Recursos Naturales (PMRN) del Ministerio del Medio Ambiente.

En esta primera parte asumida por el PMRN, la tarea principal fue lograr la concertación y participación de las comunidades en el proceso de titulación. Para ello se creó un esquema cuya base fueron los comités regionales. La función de los comités fue *"la solución de conflictos y el fortalecimiento de espacios autónomos para la toma de decisiones"* (Sánchez y Roldán, 2002). La primera meta fue lograr la titulación conjunta de los territorios afrocolombianos y luego la de los indígenas. Los temas trabajados en los comités fueron apoyo económico, relimitación de territorios y el estado de los trámites y el cumplimiento de los compromisos.

El esquema de titulación es el siguiente: los comités regionales y las instituciones estatales involucradas en el proceso desarrollan una concertación con las comunidades y sus organizaciones. Allí se acuerdan las acciones que se busca desarrollar para lograr la titulación colectiva. Luego del acuerdo entre las partes se redacta un documento en el que se plasma el plan de acción, que hasta julio de 2003 era enviado al Incora⁶⁷, encargado de los estudios y trámites para la aprobación de la titulación.

(iv) Inicio, duración y cumplimiento

El proceso de titulación de tierras colectivas comenzó en 1995 con la expedición del Decreto 1.745. Durante los ocho años de vigencia de la norma se han adjudicado aproximadamente 4.555.384 hectáreas en 6 departamentos. El departamento con mayor adjudicación es el Chocó, el de mayor población afrocolombiana, donde se ha registrado un total de 50 titulaciones⁶⁸.

La meta inicial para el periodo 1995-1999 fue de 2,3 millones de hectáreas entregadas, meta que se cumplió. En el periodo posterior (1999-2003) ha habido también una continuidad en la titulación de tierras. El cumplimiento se dio igualmente en el número de personas y familias beneficiadas. La meta era beneficiar a 113.954 personas agrupadas en 22.132 familias (Sánchez y Roldán, 2002);

el resultado a mayo de 2003 señala que se han beneficiado 270.458 personas agrupadas en 52.307 familias.

Otro logro es el aprendizaje no sólo en los aspectos de concertación y decisión de las comunidades, sino también en el área técnica, ya que los líderes comunales aprendieron temas relacionados con mapas, mediciones, etc. El problema principal que se presenta en la actualidad es la incertidumbre sobre la continuidad de la medida por el tema de su financiación. La incertidumbre es mayor en el caso de la titulación de tierras colectivas dado que el Incora, responsable del estudio y aprobación de la titulación, ha desaparecido⁶⁹.

(v) Recursos

La medida está financiada en gran parte por recursos del Estado. Para este informe no se cuenta con el dato sobre el monto de este presupuesto. El PMRN, que se hizo cargo del proceso de implementación, fue financiado en 1994 por un préstamo de 39 millones de dólares realizado por el Banco Mundial al Ministerio del Medio Ambiente.

7. Retén Social

Dentro del proceso de renovación de la administración pública colombiana en curso, varias entidades han sido fusionadas o suprimidas, provocando una reducción significativa de la nómina estatal. El gobierno de Alvaro Uribe diseñó desde el inicio del período un programa denominado Protección social⁷⁰ para las personas afectadas, que incluye la medida de Retén Social para la protección especial de la población más vulnerable, lo que puede considerarse como una medida de acción afirmativa.

a. Origen

El plan de protección a sectores vulnerables de la población surge de la propuesta presentada por Alvaro Uribe durante la campaña presidencial del año 2002, que en sus puntos 44 y 53 define como grupos prioritarios de políticas públicas a las mujeres cabeza de familia y las personas con discapacidad física o mental. Esta pro-

tección especial dentro del proceso de renovación administrativa quedó consignada en el Artículo 12 de la Ley 790 de 2002 y en el Decreto Reglamentario 190 de 2003.

b. Breve descripción de la medida

Consiste en mantener el vínculo laboral a las personas pertenecientes a estos grupos durante el proceso de renovación de la administración pública, de tal forma que no se vean afectadas en primera instancia por la reducción de nómina.

Los beneficiarios de la medida son las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con alguna limitación física, mental, visual o auditiva y los funcionarios próximos a pensionarse. Para acceder a este programa las personas pertenecientes a estos grupos deben acreditar la causal de protección y, luego de obtener los certificados requeridos, deben inscribirse en la secretaría general de la entidad correspondiente y en las unidades de protección social creadas en todo el país para tal fin.

c. Inicio y duración

El programa de renovación de la administración pública y sus componentes, entre ellos el Retén Social, comenzaron a aplicarse el 1 de septiembre de 2002 y su finalización está fijada para el 31 de enero de 2004. No se cuenta con la información agregada de la forma en que se ha venido desarrollando en la totalidad de las instituciones estatales, debido a que el programa de renovación de la administración pública no ha terminado y existen entidades en las cuales aún no ha comenzado el proceso.

CAPÍTULO III

ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

La política educativa que opera en Colombia se enmarca en la Ley 115 de 1994, que regula la prestación del servicio público de la educación *"dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social"* (Artículo 1).

En lo concerniente a los grupos étnicos, el Capítulo 3 del Título 3 define la etnoeducación como *"la que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos"* (Ley 115 de 1994) y establece que en los grupos étnicos la educación debe estar orientada por los principios de la integralidad, interculturalidad, diversidad lingüística, participación comunitaria y flexibilidad.

El Artículo 99 reglamenta la aplicación de la distinción Andrés Bello⁷¹, que se constituye en un estímulo y reconocimiento para los mejores bachilleres del país como admisión especial en instituciones educativas del Estado y se otorga a los cincuenta estudiantes del último grado de educación media que anualmente obtengan los más altos puntajes en los exámenes de Estado⁷². También se otorga a los estudiantes de último grado de educación media que ocupen los dos primeros lugares en cada uno de los departamentos, según las mismas pruebas. Adicionalmente, si estos estudiantes son de escasos recursos económicos pueden ser beneficiarios de subsidios educativos especiales (Ley 115, artículo 99).

Dentro de este marco legal se configura la política educativa del gobierno actual, que ha sido denominada "Revolución educativa" y está contenida dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 "Hacia un Estado Comunitario". Su primer objetivo es ampliar la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior y se propone cumplir con este objetivo creando en los próximos tres años 1,5 millones de cupos educativos, con atención prioritaria a la población más vulnerable y teniendo en cuenta a la población desplazada (Ley 812 de 2003).

Fundación EQUITAS

En cuanto a la educación superior, el objetivo de la “Revolución educativa” es retener dentro del sistema a la población ya incluida e incorporar cerca de 400.000 nuevos estudiantes por medio de un programa de financiación para estudiantes de bajos ingresos, la modernización de las universidades públicas y la promoción de la educación técnica y tecnológica (Ley 812 de 2003).

La concreción de esta meta está respaldada por un préstamo del Banco Mundial por US\$200 millones y por recursos de contrapartida nacional por US\$87,7 millones, administrados por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex⁷³. La medida que se desprende de este objetivo es la creación del préstamo Acces-Icetex.

El segundo objetivo es mejorar la calidad de la educación a través de planes de difusión de experiencias exitosas, desarrollo de los programas de conectividad e informática, desarrollo del programa Textos y Bibliotecas y estímulo a la investigación en la educación superior, entre otras. En tercer lugar está el objetivo de mejorar la eficiencia del sector educativo por medio de mecanismos orientados a la productividad, la eficiencia, la transparencia sectorial y el aseguramiento de la calidad de las inversiones (Ley 812 de 2003).

La política educativa de la administración Uribe contempla adicionalmente la promoción de la investigación por medio del fomento de programas nacionales de investigación, centros, grupos y redes de desarrollo tecnológico y cooperación técnica internacional. El Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, Colciencias⁷⁴, es la institución gubernamental destinada a cumplir con este objetivo a través de programas como el de Jóvenes Investigadores y el de formación de doctores en el exterior.

El apoyo al desarrollo de proyectos e investigaciones especiales, dentro de los cuales se ha trabajado el tema de la educación intercultural tiene lugar dentro del programa de grupos semilleros de investigación, en el cual se han desarrollado proyectos del grupo Diverser de la Universidad de Antioquia, el cual se presenta en este informe.

Dentro de este marco general de educación superior se deben resaltar tres elementos que forman parte de la política y están presentes en algunas universidades: el proyecto Acceso con Calidad a la Educación Superior, Acces, el Fondo Alvaro Ulcue y el Programa de Créditos Educativos para Comunidades Afrocolombianas.

El proyecto Acces, administrado por el Icetex, materializa la política gubernamental de ampliación de la cobertura de educación superior a través de la administración de los recursos obtenidos del préstamo del Banco Mundial. Este convenio está especialmente dirigido a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3⁷⁵, que no cuentan con los recursos económicos suficientes para acceder a programas de educación superior. De esta forma, el proyecto se constituye en una medida compensatoria puesto que busca incluir en el sistema a sectores marginados.

El proyecto Acces funciona desde el primer semestre del año 2003 y es una modalidad de financiación que tiene en cuenta la situación socioeconómica del beneficiario, su calidad académica y la pertinencia de la formación que busca recibir. Esta modalidad opera conjuntamente con las instituciones educativas a través de alianzas o convenios.

En lo que se refiere a las poblaciones indígenas y afrodescendientes, el Icetex administra dos fondos especiales para becas o ayudas económicas. Para las comunidades indígenas se encuentra el fondo Alvaro Ulcue Chocue, creado en 1988, con el objetivo de facilitar el acceso de los indígenas a la educación superior en cualquier área de conocimiento. La selección de los beneficiarios está a cargo de la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y de Justicia. El fondo tiene como objetivo específico "*entregar créditos educativos semestrales para sufragar gastos de sostenimiento y estudios del nivel superior de pregrado y postgrado en las modalidades de técnico, tecnológico y profesional en el territorio colombiano*". Los postulantes deben presentar una constancia de pertenencia a una comunidad indígena reconocida por la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y justicia y estar matriculados en una institución de educación

Fundación EQUITAS

superior. El crédito cubre un monto aproximado anual de 10 salarios mínimos vigentes por estudiante por un máximo de seis años. En promedio el Fondo otorga entre 150 y 200 créditos semestrales (Documento "Fondo Educativo Álvaro Ulcue Chocue", 2002). En la actualidad hay 1.489 beneficiarios distribuidos en diferentes universidades⁷⁶.

Por último, el Programa de Créditos Educativos para Comunidades Afrocolombianas, creado en 1996, asigna créditos reembolsables por prestación de servicios *"mediante trabajo comunitario, social o académico, de acuerdo con un proyecto de trabajo presentado al solicitar el crédito, el cual es avalado por una organización de base"*. Los requisitos para ser beneficiario del programa son la pertenencia certificada a una comunidad afrocolombiana, excelencia académica, situación socioeconómica (bajos recursos comprobados) y presentación de un proyecto dirigido a solucionar problemas o necesidades de la comunidad de origen (Documento "Programa de créditos educativos para comunidades afrocolombianas", Icetex, 2003).

Aunque la meta inicial del programa era hacer convocatorias de asignación de créditos semestralmente, por razones de insuficiencia financiera sólo se han realizado dos convocatorias, en el primer semestre del año de 1996 y en el primer semestre del año 2000. Actualmente hay 2.564 beneficiarios del Programa, que reciben en promedio \$800.000 pesos (US\$285) semestrales (Documento "Programa de créditos educativos para comunidades afrocolombianas", Icetex, 2003).

Los costos universitarios en Colombia presentan diferencias significativas entre las universidades públicas y las privadas. La mayor parte de las universidades públicas liquida el valor de la matrícula de acuerdo a la situación socioeconómica del estudiante según un estudio que se hace a su ingreso y el valor oscila entre un salario mínimo mensual y diez salarios mínimos, aunque son pocos los casos en los que los estudiantes deben pagar el valor más alto⁷⁷. Los costos en las universidades privadas varían entre sí, e incluso al interior de ellas, dadas las diferencias entre carreras. De las universidades privadas reseñadas, la que tiene los valores más altos de matrícula es la Universidad de los Andes, que para 2003

oscilaron entre \$5.800.000 (US\$2.109) y \$6.800.000 (US\$2.472)⁷⁸. En las otras universidades privadas el valor promedio de la matrícula oscila entre \$2.000.000 (US\$ 727) y \$5.000.000 (US\$ 1.818), siendo las carreras de ingeniería y medicina las de mayor costo (Guía del Estudiante, Publi Legis, 2002).

Dentro de este contexto general se presenta la revisión de las principales medidas de acción afirmativa en la educación superior en Colombia, la cual se hizo a partir de los siguientes criterios: proceso de admisión, medidas académicas de retención dentro del sistema, medidas no académicas de retención, apoyo a la formación de redes y la preparación para la inserción al egreso, situación actual de la medida o programa y fortalezas y dificultades del mismo. Esta información se presenta de forma resumida en el Cuadro 9 al final del capítulo.

El capítulo documenta doce universidades. La recolección y organización de la información se trabajó en dos niveles. Por un lado, se adelantó un rastreo de las universidades ubicadas en Bogotá, donde se revisó la mayor parte de las instituciones educativas públicas y privadas que cuentan con medidas especiales para ciertos grupos de la población. Luego, se hizo una búsqueda de las universidades públicas y privadas en el resto del país que contaban con programas especiales y se seleccionaron aquellas que por relevancia y tradición del programa, y por su ubicación, fue posible visitar. La información se presenta en dos grandes apartes que a su vez están subdivididos. En el primero se presentan las universidades ubicadas en Bogotá y en el segundo las universidades de fuera de Bogotá. Al interior de cada uno se distinguen las universidades públicas y las privadas⁷⁹.

1. Universidades con medidas especiales en Bogotá

Ninguna de las universidades reseñadas en este capítulo cuenta con una política universitaria de acción afirmativa, entendida como una serie de medidas complementarias cuyo fin es disminuir las brechas que existen entre diferentes grupos en la sociedad y que

se han mantenido históricamente. Sólo la Universidad Nacional de Colombia cuenta con un programa de admisión especial que se acerca a una política universitaria de acción afirmativa; sin embargo, dadas sus carencias, no se puede catalogar como tal. En las demás universidades encontramos sobre todo medidas especiales de admisión.

Las universidades públicas que se reseñan a continuación son la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Las universidades privadas son la Universidad de los Andes, la Universidad Externado de Colombia, la Universidad Javeriana y la Universidad del Rosario.

a. Universidades Públicas

(i) Universidad Nacional de Colombia

Desde 1986 ha desarrollado planes y programas encaminados a promover el acceso de diferentes sectores de la población a la educación superior, en una iniciativa fundada en la idea del reconocimiento de las diferencias *"y con ellas las condiciones académicas, económicas geográficas y culturales que determinan las opciones de acceder a la educación superior"* (Mayorga, 2002: 215). Bajo esta perspectiva se han creado programas especiales, que se reseñan a continuación, dentro de los cuales se tienen en cuenta características étnicas, socioeconómicas, de excelencia académica⁸⁰ y de procedencia de los estudiantes para su admisión y permanencia.

Los programas se presentan agrupados en dos bloques. En primer lugar, los Programas de Admisión Especial, donde priman las características étnicas y de procedencia en las medidas adoptadas para el proceso de ingreso y permanencia en la Universidad. En segundo lugar, se presentan brevemente los programas de apoyo para estudiantes de bajos recursos económicos.

Programas de Admisión Especial (PAES)

El primer programa creado fue el Programa para Estudiantes Indígenas, que se inició en 1986 bajo la idea de un *"reconocimiento a un país pluriétnico, en el que los grupos indígenas no tenían garantizado el acceso a la formación en educación superior"* (Mayorga,

2002). Posteriormente, en 1989 se creó el Programa Mejores Bachilleres de los Municipios más Pobres con la idea de promover a los jóvenes bachilleres de las regiones para acceder a la educación superior. La creación y puesta en marcha de estos programas se dio mediante acuerdos formales que se encuentran vigentes en la actualidad (Mayorga, 2002). El PAES cuenta con una oficina diseñada para tratar los asuntos relacionados con el Programa y con sus estudiantes, siendo éste el punto de referencia y atención dentro de la Universidad para los estudiantes que hacen parte del PAES.

Las estadísticas señalan que desde 1986 hasta 2003 se han beneficiado de estos programas de admisión especial 5.261⁸¹ estudiantes, que cuentan con un proceso especial de ingreso y ayudas económicas para el pago de la matrícula y los costos de sostenimiento. El Cuadro 3 muestra la distribución del número de estudiantes dentro de cada uno de los programas del PAES.

CUADRO 3
Estudiantes admitidos al PAES, 1986-2003

Programa	Número de beneficiarios	%
Indígenas	865	16.5
Mejores Bachilleres Municipios pobres	1701	32.3
Mejores Bachilleres	2695	51.2
Total	5261	100

Fuente: Estadísticas programa PAES a septiembre de 2003. Oficina programa PAES. Bienestar Universitario, Universidad Nacional de Colombia.

Para el primer semestre del año 2004 fueron admitidos 70 estudiantes provenientes de comunidades indígenas y 90 estudiantes para el programa de mejores bachilleres de municipios pobres. Adicionalmente es importante señalar que en promedio cada año se presentan 263 indígenas a la convocatoria de admisión de la Universidad y 557 personas para el programa de mejores bachilleres de municipios pobres. Para la admisión del primer semestre de 2004 se presentaron 558 indígenas, la cifra la más alta en los 16 años de existencia del programa. Para el caso del programa de mejores bachilleres de municipios pobres se presentaron 502 aspirantes (Estadísticas internas PAES, 2003).

La Universidad Nacional tiene sedes en varios lugares del territorio y los 5261 estudiantes del PAES están distribuidos en cuatro de las sedes⁸². Como se puede apreciar en el Cuadro 4, la mayor concentración de PAES está en la sede de Bogotá.

CUADRO 4
Estudiantes admitidos al PAES, 1986-2003 por sedes

Programa	Bogotá	Medellín	Manizales	Palmira	Total
Indígenas	741	45	28	51	865
Mejores Bachilleres Municipios pobres	1080	354	174	93	1701
Mejores Bachilleres	1717	493	419	66	2695
Total general	3598	892	621	210	5261

Fuente: Estadísticas programa PAES a septiembre de 2003. Oficina programa PAES. Bienestar Universitario, Universidad Nacional de Colombia.

Los estudiantes que ingresan vía admisión especial acceden al beneficio a través del Programa de Préstamo a Estudiantes de Bajos Recursos diseñado para la Universidad Nacional. Este consiste en la entrega de una mensualidad, en calidad de préstamo, cuyo monto varía de acuerdo a la condición socioeconómica del beneficiario y está destinado a solucionar problemas de habitación y de alimentación. Es girado en cinco mensualidades al semestre durante cinco años como máximo. Un año después de que los estudiantes obtienen su título profesional, comienzan a pagar el préstamo (Entrevista Rafael Mejía).

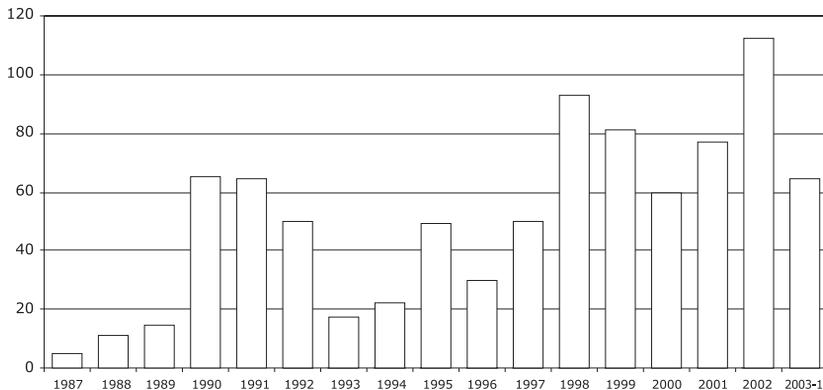
Programa para estudiantes indígenas

El programa para estudiantes indígenas fue creado en 1986 como respuesta a la necesidad de generar mecanismos que permitieran a los miembros de las comunidades indígenas acceder a la educación superior. Sobre el origen del programa, el Rector Marco Palacios señala que éste surgió *"por iniciativa personal. No había ninguna presión, nadie me dijo que lo debía hacer, ni había ninguna organización indígena presionando la idea (...) eso fue más una convicción personal basada en la idea de la integración nacional"* (Entrevista Marco Palacios).

Proceso de admisión: El Acuerdo 22 de 1986 "Por el cual se dictan disposiciones a cerca del ingreso a la Universidad de integrantes de comunidades indígenas", establece en su artículo 1 que se garantiza "un cupo equivalente al 2% de los cupos establecidos para cada carrera que ofrezca la Universidad en su Sede y seccionales para ser llenado por miembros de las comunidades indígenas"⁸³. Los aspirantes provenientes de comunidades indígenas presentan el examen de admisión de la universidad y compiten entre sí por los cupos asignados para comunidades indígenas en cada carrera. Los aspirantes a estos cupos están exentos del pago de derecho de inscripción "y deberán obtener el puntaje mínimo de ingreso que se establezca para la Universidad en los respectivos exámenes de admisión" (Artículo 2).

Los aspirantes deben acreditar la pertenencia a una comunidad indígena, a través de una certificación expedida por las autoridades de las comunidades de las que provienen, y debe estar avalada por la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia.

GRÁFICO 1
Estudiantes Indígenas admitidos en la Universidad Nacional,
programa PAES, por año de ingreso, 1987-2003



Fuente: estadísticas internas programa PAES, septiembre de 2003.

El ingreso de estudiantes indígenas comenzó a tener un número significativo de estudiantes a partir de 1990, cuatro años después de la entrada en vigencia del programa. El Gráfico 1 ilustra el comportamiento en el ingreso de estudiantes indígenas desde 1987 hasta el primer semestre del año 2003. Allí se evidencia que, si bien en los primeros años de la década de los noventa comienza el ingreso masivo de indígenas a la Universidad, es en 1998 cuando se da un ingreso mayor de 80 estudiantes. El punto más alto en los 16 años del programa tiene lugar en 2002 cuando ingresaron 112 indígenas.

Medidas académicas para mejorar el rendimiento e incentivos a la excelencia durante la fase lectiva

La Universidad no cuenta a nivel central con una política académica de medidas especiales para los beneficiarios del programa en cuanto a tutorías o cursos de nivelación en las áreas básicas. En sus inicios el programa creó una serie de módulos en las áreas de matemáticas y español para aquellos estudiantes del PAES que tenían la carga académica mínima. En la actualidad esta medida ya no opera puesto que, de acuerdo con lo señalado por Mayorga, en su momento los estudiantes no utilizaron adecuadamente ese recurso académico.

En la sede de la Universidad Nacional en la ciudad de Medellín se acaba de iniciar un programa de tutorías orientado a brindar apoyo y acompañamiento académico a todos los estudiantes de la Universidad que lo requieran. Los estudiantes que ingresan a través del PAES van a tener la posibilidad de este apoyo.

Una de las razones que llevó a las directivas de la Sede Medellín a implementar el programa de tutorías fue que algunos estudiantes que estaban ingresando no contaban con las bases mínimas requeridas para sus estudios universitarios. Dado que este programa de tutorías es de carácter personalizado y contempla un acompañamiento continuo al estudiante por parte de un docente, el papel que desempeñan los profesores es primordial pues son ellos quienes deben hacer una orientación académica e incluso personal. Si bien el programa es reciente, en su puesta en marcha se han he-

cho evidentes las primeras dificultades, una de ellas la falta de voluntad por parte de algunos de los profesores para desarrollar este tipo de actividades de apoyo a los estudiantes (Entrevista Socorro Gutiérrez).

Por otro lado, de acuerdo con la ponencia presentada por el profesor Rafael Malagón durante el Segundo Encuentro de Estudiantes Indígenas Egresados de la Universidad Nacional de Colombia, llevado a cabo en el año 2001 en Bogotá, el proyecto de "Núcleos universitarios de apoyo al desarrollo territorial" podría pensarse como una medida académica importante. Estos núcleos fueron concebidos como un proyecto a través del cual "la Universidad haría presencia permanente en las regiones a través de los estudiantes y de los egresados de los PAES" (Universidad Nacional de Colombia, 2001).

Los Núcleos Universitarios podrían ser una forma de favorecer la permanencia de los estudiantes en la Universidad a través de la construcción de dinámicas de doble vía en donde la Universidad, al acercarse a la realidad de las comunidades indígenas, puede estar en mejores condiciones pedagógicas y culturales para formar a sus estudiantes⁸⁴ (Universidad Nacional de Colombia, 2001). No obstante, este proyecto no se ha implementado de una forma sistemática y en la actualidad no se puede determinar cuántos estudiantes han estado involucrados, cuál ha sido su desempeño y cuál ha sido la respuesta de las comunidades frente a estas actividades. En el plano operativo se desconoce la forma en que se da la asignación de los recursos y si existe algún tipo de promoción de éstas en las diferentes sedes de la Universidad.

Si bien la Universidad manifiesta interés por trabajar dentro de las realidades de cada una de las poblaciones y comunidades de las que proceden los beneficiarios del programa, una de las críticas fuertes al programa es que dentro de las dinámicas académicas internas de la Universidad no se da efectivamente un diálogo de saberes puesto que lo étnico no ha sido asumido como un "componente de conocimiento sino como un escenario de investigación":

"La universidad no tiene un espacio de investigación referente al campo étnico. Nosotros sabemos que en la Universidad todo el

mundo investiga y escribe y habla de los indígenas, pero no hay una política de la Universidad que incluya a los indígenas. La Universidad no ha asumido lo étnico como un componente de conocimiento. En Colombia somos multiculturales supuestamente, pero el conocimiento no es multicultural”(Entrevista Diego Tupaz).

Pese a la crítica de algunos estudiantes, es claro que en la Universidad se desarrollan algunas actividades que buscan precisamente hacer un acercamiento al conocimiento indígena. De esta forma, se han desarrollado cursos electivos sobre el tema y, específicamente, sobre el pensamiento indígena. Diego Tupaz se refiere a estos avances como procesos individuales que responden al interés de algunos académicos, más no a una política clara y específica de la Universidad.

En lo referente al apoyo a la titulación, la Universidad ha permitido el desarrollo de diferentes modalidades en los trabajos de grado de los estudiantes indígenas que se adecuan a las necesidades de los grupos étnicos, así como flexibilidad en el cumplimiento de requisitos necesarios para la titulación. Es el caso de *“permitir prácticas (incluso semestre de internado) en la Facultad de Medicina para alumnos indígenas en sus propias comunidades con apoyo y orientación de la Universidad. Aceptación del español como segunda lengua para los alumnos indígenas en la Facultad de Odontología”* (Mayorga, 2000).

En general, los trabajos de grado de los estudiantes indígenas han estado encaminados hacia temas de sus comunidades y muchos han recibido honores en el trabajo de investigación, *“lo que ha representado en muchos su vinculación a grupos de investigación o a redes que desarrollan investigaciones en temáticas específicas”*(Mayorga, 2000). Al año 2002, nueve de las tesis presentadas por estudiantes indígenas han sido meritorias y una ha sido laureada. Cabe aclarar que estas acciones que se desarrollan para el egreso no están enmarcadas dentro de una política creada por la Universidad con el objetivo de apoyar a los beneficiarios una vez terminados sus estudios.

Ahora bien, la percepción que tiene uno de los docentes de la Universidad frente al desempeño académico y la actitud en general

de los estudiantes indígenas del programa es ambivalente. Por un lado, Oscar Mejía, Director del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional, señala que los indígenas tienen una *"postura fuertemente consolidada en el sentido de una defensa del multiculturalismo"*. Pero, por otro lado, opina que los estudiantes indígenas tienden a cobijarse en su condición especial para obtener ciertas prerrogativas académicas (Entrevista Oscar Mejía).

Adicionalmente, se evidencian dos problemas académicos de los cuales se carece de información y que, en el momento en que se haga una evaluación en profundidad del programa, deben considerarse como un punto central de seguimiento, análisis y toma de decisiones que apunten a la solución de ellos. El primero es la repitencia de materias y la consecuente prolongación de los estudios universitarios. Esta prolongación también se asocia a la migración de los estudiantes de una carrera a otra. La ausencia de información sistemática sobre estos problemas conlleva a que se desconozca el promedio de semestres que toma a un estudiante indígena concluir sus estudios, cuántos estudiantes han cambiado de carrera, de qué y hacia cuáles carreras se da esa migración, cuáles son las razones, entre otras.

Medidas no académicas de retención dentro del sistema educativo formal

La Universidad Nacional cuenta con dos medidas no académicas de retención dentro del sistema educativo para los estudiantes del programa de admisión especial para indígenas. La primera de ellas es el pago de la matrícula mínima⁸⁵. La segunda medida es el acceso al préstamo beca del Programa de Préstamo a Estudiantes de Bajos Recursos, al que pueden acceder todos los estudiantes regulares de la Universidad Nacional para cubrir los costos de sostenimiento.

En un comienzo, este préstamo correspondía a un salario mínimo mensual. Sin embargo, en 1999 se modificó el Acuerdo 22 de 1986 y se estableció, mediante el Acuerdo 018 de 1999, que ya no se otorgarían salarios mínimos completos sino que éste se dividiría en 16 partes y de acuerdo a un estudio socioeconómico se determinaría

un puntaje para asignar el número de dieciseisavos a los que podía acceder cada estudiante. En los hechos, el estudiante con menos recursos económicos accede a más unidades del salario mínimo, pero no a la totalidad del mismo. De acuerdo con lo señalado por Marta Lilia Mayorga, en la actualidad el estudiante que más recibe por concepto de sostenimiento obtiene aproximadamente \$200.000 mensuales (US\$68) para cubrir los gastos de alojamiento (aproximadamente \$80.000 (US\$28), comida, transporte, libros y copias, y vestido (Entrevista Marta Lilia Mayorga).

El Acuerdo 018 de 1999 estipula que los estudiantes indígenas deben prestar sus servicios profesionales en las comunidades de origen. Los beneficiarios del préstamo beca pueden ser eximidos del pago total o parcial, de acuerdo con el tiempo que trabajen en sus comunidades⁸⁶. Si el estudiante presta sus servicios profesionales en la comunidad de origen por un término inferior a cuatro años, debe cancelar parte del préstamo en las mismas condiciones establecidas para los estudiantes regulares. Es importante señalar que las condiciones de condonación de la deuda al que acceden los beneficiarios del programa no estaban incluidas en el Acuerdo 022 de 1986.

Apoyo a la formación de redes y preparación para la inserción al egreso

La antigüedad del programa para indígenas ha permitido la existencia de apoyo y contacto con los egresados. De acuerdo con la información estadística de 2001, de los 118 indígenas egresados, 100 se encuentran vinculados a sus regiones y comunidades, lo que significa que cerca del 85% de egresados regresan a trabajar en sus comunidades (Mayorga, 2002). No obstante, es claro que el número de egresados es bajo si se tiene en cuenta que hay un total de 865 indígenas admitidos en el programa, la cifra de 118 representa un 13% de graduación, y que el programa se inició hace 16 años. Los problemas u obstáculos que presentan los estudiantes para terminar con éxito sus estudios deben ser objeto de identificación y evaluación para el diseño a futuro de políticas que aseguren un egreso más eficiente.

La Universidad Nacional ha desarrollado hasta el momento dos encuentros de egresados, el primero en septiembre de 1997 y el segundo en mayo de 2001. En estos encuentros se han realizado diagnósticos y evaluaciones sobre el cumplimiento de las diferentes áreas del PAES. Desafortunadamente, si bien existe inquietud en la Universidad por mantener contacto con sus egresados, no existe una política que establezca la realización de estos encuentros u otras actividades, de forma sistemática y constante.

Situación actual del programa

El programa fue modificado con el Acuerdo número 018 de 1999, bajo el cual se rige actualmente. Las dos modificaciones sustantivas se refieren al sistema de préstamo universitario, especialmente al monto otorgado para sostenimiento y al proceso de admisión. Respecto de este último punto, se establece que no pueden acogerse al programa de admisión especial aquellos miembros de comunidades indígenas que hubieran optado anteriormente al programa ni aquellos que hayan obtenido un cupo en la Universidad mediante el sistema de inscripción e ingreso regular.

Esta reestructuración generó reacciones de protesta entre los beneficiarios del programa, sobre todo por el recorte presupuestal. Tupaz señala que la Universidad tenía sus argumentos que eran: 1. Había un bajo rendimiento académico, 2. que los egresados no estaban regresando a sus comunidades, y 3. que había "colados" en el programa (Entrevista Diego Tupaz).

Los argumentos usados por la Universidad son considerados ciertos. Sin embargo, el bajo rendimiento académico de los estudiantes indígenas es atribuido en gran medida a las deficiencias en la educación básica y media estos reciben. Respecto del problema del no retorno a las comunidades, en opinión de algunos estudiantes éste es resultado de la estructura misma del programa, puesto que se dejó abierta la posibilidad de que los beneficiarios pagaran la deuda adquirida con la Universidad en cuotas al igual que los no indígenas acogidos al mismo programa de crédito, como alternativa al trabajo en sus comunidades. Por último, el ingreso de personas que se benefician del programa a título de ser indígenas sin realmente

serlo se explica por razones internas en las comunidades, algunas de las cuales otorgan avales o certificados de pertenencia a la comunidad a personas que no son parte de ella.

Según Mayorga, la razón concreta que llevó a las directivas de la Universidad a hacer esta modificación fue el tema financiero, ya que el programa de admisión especial para indígenas no contaba –y aún no cuenta–, con un fondo propio para subsidiar debidamente el sostenimiento de sus beneficiarios, situación que comenzó a complicarse a partir de 1990 cuando se incrementó de manera sustancial el número de ingresos de estudiantes indígenas. Según lo planteado por Mayorga, los préstamos beca asignados a los indígenas comenzaron a consumir la mayor parte de los recursos del Programa de Préstamo a Estudiantes de Bajos Recursos. Esta situación podía ser interpretada como inequitativa frente al resto de los estudiantes que aspiraban al beneficio por lo que las directivas de la Universidad optaron por reducir el monto del préstamo beca para aumentar el volumen global de ayudas financieras (Entrevista Marta Lilia Mayorga).

Al revisar la información financiera de la Universidad respecto del fondo del préstamo para las becas, no queda claro si todos los estudiantes del PAES son beneficiarios de él. Si bien el acuerdo reglamentario del programa establece que los estudiantes admitidos vía PAES contarían con el préstamo beca para los gastos de sostenimiento, las estadísticas señalan que hasta octubre de 2003 los estudiantes del PAES beneficiarios del préstamo beca son sólo 1327 de los 5261 reseñados (Cuadro 4), distribuidos de la siguiente manera: 629 del programa indígena (cuyo total es de 865), 610 del Programa de Municipios Pobres (que suma 1701 beneficiarios) y 88 del programa de mejores bachilleres (de un total de 2695 estudiantes) (Estadísticas internas de la Dirección de Bienestar).

Dificultades y fortalezas del programa

Tal como se señaló anteriormente, el programa además afronta otras dificultades que deben ser superadas en el corto plazo para asegurar su permanencia. Primero, existe un índice de deserción de estudiantes indígenas del 30%, cuya razón es básicamente la

existencia de dificultades académicas para mantener el promedio y aprobar las asignaturas. En segundo lugar, se evidencia que la permanencia de los beneficiarios en las carreras es de más de 12 semestres.

A partir de las dificultades operativas y académicas del programa, Adolfo Triana, Director de Bienestar de la Universidad Nacional, manifiesta su preocupación y su intención de hacer una evaluación a profundidad y a partir de ella definir su futuro. Para Triana, el programa comienza a presentar problemas en el momento en que se crean una serie de imaginarios por parte de la sociedad en general y de los indígenas con respecto a las ayudas que se le brindan a estas comunidades. Triana hace énfasis en que a los indígenas se les ve como poblaciones "miserables", aunque no sea así, lo que genera una dinámica en la que los indígenas comienzan a actuar dentro de ese imaginario. Sugiere que ésta sería una de las razones por las cuales el programa PAES no ha dado los frutos esperados, especialmente en el caso de los indígenas, que establecerían una relación asistencial con la Universidad (Entrevista Adolfo Triana).

En cuanto a las fortalezas del programa, se debe anotar que es el de mayor cobertura y trayectoria en el país. En 16 años de funcionamiento, de los 865 indígenas beneficiados, el 34% han sido mujeres indígenas. En cuanto a la distribución por carreras de los estudiantes, 15% fue a ciencias humanas, 24% a salud (medicina, odontología y enfermería) y 22% a ingenierías (Mayorga, 2002).

Además, el programa ha contado con miembros de comunidades de diferentes regiones del país. Las estadísticas de 2001 señalan la siguiente distribución: Amazonas 4%, Cauca 14%, Cundinamarca 35%, Guajira 4%, Nariño 31%, Putumayo 4%, Risaralda 4% y Vichada 4%. Las comunidades con mayor presencia de alumnos y egresados son las comunidades Wayúu (de la Guajira), Kamentsá (del Putumayo), Ingas o Pastos (de Nariño) y Yanaconas (del Cauca) (Estadísticas internas del Programa PAES).

Otro punto para resaltar es que se han desarrollado algunos proyectos dentro del marco de los núcleos universitarios que merecen

una evaluación y seguimiento, para una reproducción de ellos en el futuro. Es el caso del proyecto "La educación propia en el pueblo de los pastos", desarrollado por los indígenas Pastos y orientado al desarrollo de un proyecto de etnoeducación en la comunidad. De igual forma lo han hecho los indígenas Wayúu y Kamentsá. Los primeros cuentan con un grupo interdisciplinario de apoyo a la comunidad a través del proyecto "Investigación para el mejoramiento de la educación en la comunidad Wayúu" y del trabajo en vacaciones denominado "Vacaciones para la paz y la convivencia". Los estudiantes de la comunidad Kamentsá desarrollan el proyecto "Diseño de material pedagógico de apoyo a la enseñanza de la lengua materna en la comunidad Kamentsá" (Mayorga, 2002).

Aunque no existe evaluación ni seguimiento sistemático sobre el impacto del programa en las comunidades indígenas que envían algunos de sus miembros a la Universidad Nacional, se puede decir que se dan cambios en las dinámicas dentro de ellas. El Rector Palacios señala que el programa ha tenido un impacto en los indígenas ya que quienes terminaron las carreras con algún éxito y volvieron a sus comunidades se convirtieron en una elite moderna (Entrevista Marco Palacios).

Es claro que el programa de admisión especial para indígenas ha tenido un desarrollo sostenido, pese a las dificultades que se presentan. El Rector de la Universidad reconoce la importancia de que exista un programa de admisión especial y medidas de acción afirmativa dirigidas a ciertos sectores de la población ya que es consciente de que el sistema de ingreso es desigual. Palacios señala que es especialmente importante mantener y fortalecer el Programa de admisión especial para indígenas y promover la creación de otros programas dirigidos a minorías étnicas, como los afrocolombianos (Entrevista Marco Palacios).

De igual manera, el Director de Bienestar comparte la idea de que el programa debe fortalecerse y reformularse según los problemas que se presentan actualmente y que ya han detectado y los que puedan identificarse a través de una evaluación profunda (Entrevista Adolfo Triana).

Mejores bachilleres de municipios pobres

El programa de mejores bachilleres de municipios pobres fue creado mediante el Acuerdo 93 de 1989 del Consejo Superior Universitario y está dirigido a los jóvenes bachilleres de las zonas marginadas, empobrecidas y en conflicto del país. De acuerdo con las estadísticas para 2003, durante sus trece años de funcionamiento se han beneficiado 1.701 estudiantes. Según los datos del año 2001, los beneficiarios del programa provienen en su mayoría de los departamentos de Antioquia (19%), Bolívar (5%), Boyacá (19%), Caldas (1%), Casanare (6%), Cundinamarca (23%), Huila (4%), Norte de Santander (5%), Santander (10%), Sucre (3%), y Tolima (4%) (Mayorga, 2002).

Proceso de admisión

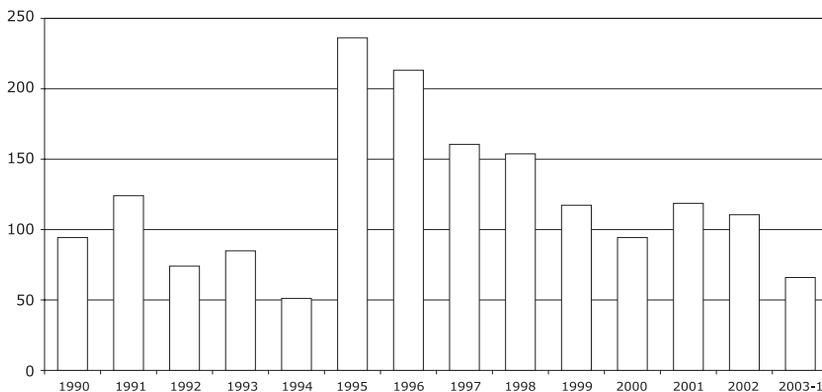
El Acuerdo 93 de 1989 dispone la creación de "un cupo equivalente al 2% de los cupos establecidos para cada carrera que ofrezca la Universidad en su sede de Bogotá y seccionales para ser llenado por los aspirantes de municipios pobres, seleccionados en este programa" (Artículo 1, Acuerdo 93 de 1989).

La selección de los municipios se hace teniendo como base el índice de pobreza de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En principio se invitaba a participar a 50 municipios escogidos a partir del NBI. Durante los últimos cuatro años esta cobertura se ha ido ampliando: en el primer semestre de 2003 se enviaron invitaciones a 500 colegios de 500 municipios diferentes para que postularan a los tres mejores estudiantes del último grado. Es claro que la escogencia de los estudiantes "*no es la pobreza sino la excelencia académica: el mejor bachiller*". Sin embargo, no hay respuesta por parte de todos los colegios puesto que las invitaciones no siempre llegan a su destino (Entrevista Marta Lilia Mayorga).

Al igual que en el programa de admisión especial para indígenas, los aspirantes de municipios pobres deben presentar el examen de admisión de la Universidad, obtener al menos el puntaje mínimo de ingreso ordinario que se establezca para cada carrera y cumplir con todos los requisitos de ingreso. El ingreso del mayor número de estudiantes beneficiarios del programa de mejores bachilleres

de municipios pobres se dio en los años 1995 y 1996; durante los últimos años se ha dado una reducción, como se observa en el Gráfico 2. Los estudiantes admitidos por lo general pertenecen a estratos socioeconómicos bajos y a familias de origen rural. Por género, el 56% de los beneficiarios son hombres y el 44% mujeres. Una de las diferencias significativas con respecto a los estudiantes indígenas es que no establecen ningún compromiso con sus autoridades o municipios de origen.

GRÁFICO 2
Estudiantes admitidos en la Universidad Nacional, Programa
Mejores Bachilleres de Municipios Pobres, por año de ingreso



Fuente: estadísticas internas programa PAES, septiembre de 2003.

Medidas académicas para mejorar el rendimiento e incentivos a la excelencia durante la fase lectiva

Los estudiantes tienen un rendimiento académico similar al del promedio de los estudiantes de la Universidad. Las estadísticas del año 2002 señalan que sobre el total de matriculados, el porcentaje de graduados fue del 28%, los estudiantes activos del programa correspondieron al 40,65% y un 27,7% a estudiantes retirados. (Mayorga, 2002) "*Dentro del grupo se han destacado*

alumnos con trabajos de grado meritorios, mejores promedios en la carrera, y de los beneficiarios con préstamo estudiantil, un 24% ha sido condonado por buen rendimiento académica” (Mayorga, 2002) De igual manera, los beneficiarios del programa tienen un comportamiento similar al promedio de los estudiantes de la Universidad en cuanto al tiempo de duración de sus estudios.

Este comportamiento estándar de los beneficiarios del programa ha llevado a que el tratamiento académico que se le da sea el mismo que se le da a los estudiantes regulares de la Universidad. Por tanto, no existen actualmente medidas académicas especiales para los beneficiarios del programa.

Las medidas no académicas de retención dentro del sistema educativo formal

Al igual que en el caso de los beneficiarios indígenas, los estudiantes de municipios pobres cuentan con dos medidas no académicas de retención dentro del programa. La primera corresponde al pago de la matrícula mínima establecida en la Universidad, y, en segundo lugar, se benefician del préstamo beca *"en el monto que resulte del análisis de su situación socioeconómica"* (Artículo 3, Acuerdo 93 de 1989).

Apoyo a la formación de redes y preparación para la inserción al egreso

El tema de la vinculación laboral en las regiones de origen de los beneficiarios del programa, así como la unión de los trabajos de investigación de los estudiantes con las necesidades de sus regiones es uno de los puntos pendientes de desarrollar por el programa.

Situación actual del programa

El funcionamiento del programa ha sido continuo pese al bajo ingreso registrado en los últimos tres años. Esta situación es explicada, en algunos casos, porque *"la falta de estímulos en la región y la situación económica de la familia lleva a un porcentaje de jóvenes a desistir, una vez admitidos, de ingresar a la Universidad. Para el periodo considerado entre 1987 y 2001, el 15% de los admitidos en el programa no se matricula"* (Mayorga, 2002).

Una de las propuestas a futuro es que toda la población de la Universidad, incluidos los estudiantes PAES, que recibe el préstamo beca debe tener un seguimiento que incluya una visita domiciliaria para comprobar su situación socioeconómica y la información suministrada por ellos, para así facilitar el proceso de focalización del préstamo beca y evitar las distorsiones (Entrevista Rafael Mejía).

Dificultades y fortalezas del programa

El informe de la Vicerrectoría Académica postula, para el mejoramiento del programa, fortalecer la comunicación y acercar más a la Universidad con las regiones de las cuales provienen los alumnos del programa; crear mecanismos que favorezcan la revinculación de los jóvenes profesionales con sus regiones de origen y fomentar una preparación desde la academia para el desempeño del liderazgo (Mayorga, 2002).

Por otra parte, una de las mayores fortalezas del programa es que existe un comportamiento académico normal por parte de sus beneficiarios, lo que ha llevado a que, al año 2002, 233 beneficiados "para quienes la formación superior no hubiera sido posible en condiciones distintas", se hayan graduado como profesionales en diversas áreas (Mayorga, 2002).

Programas de apoyo para estudiantes de bajos recursos económicos⁸⁷

La Universidad Nacional de Colombia, bajo la coordinación de la Dirección de Promoción Estudiantil⁸⁸, ha desarrollado una serie de programas encaminados al mejoramiento de la calidad de vida de los estudiantes de escasos recursos económicos, con el objetivo de que logren un avance satisfactorio en su proyecto académico. Bajo esta perspectiva se han desarrollado tres programas que tienen en común la población a la que están dirigidos, es decir los estudiantes de escasos recursos económicos⁸⁹, y que cuentan con un promedio de notas semestral de 3,2 en una escala de 1 a 5⁹⁰. Los programas son el préstamo a estudiantes de bajos recursos económicos, el programa de bono alimentario y el programa de alojamiento intergeneracional.

Programa de préstamo a estudiantes de bajos recursos económicos

El Programa de préstamo a estudiantes, reseñado anteriormente, cuenta en la actualidad con 3.200 estudiantes beneficiarios que reciben en promedio una suma de \$147.000 pesos (\$US 52) mensuales.

Las evaluaciones indican que este programa ha dado resultados positivos, que contribuyen a un mejoramiento de la calidad de vida de los estudiantes que redunda en calidad académica. No obstante, menciona Mejía, *"en el futuro el programa debe ser fortalecido dado que la situación del país es crítica y cada vez hay más estudiantes con más necesidades económicas"*.

Programa de bono alimentario

Fue creado en 2002 y su objetivo es dar solución a estudiantes en riesgo de desnutrición. Actualmente distribuye 550 almuerzos diarios entregados proporcionalmente a cada una de las facultades de la Universidad para que sean entregados a su población más vulnerable. Los beneficiarios deben prestar seis horas de trabajo semanales en las dependencias de la Universidad como una forma de contraprestación⁹¹. Mejía afirma que *"eso es una fortaleza del programa ya que no es asistencialismo puro sino que es una transacción que busca solucionar la problemática nutricional y que busca la cultura de la contraprestación y de la vinculación laboral"*.

En la actualidad el programa cuenta con 550 beneficiarios, de una población en riesgo nutricional de 4.000 estudiantes (17%). La Universidad no cuenta con recursos necesarios para ampliar la cobertura, lo que se constituye en el principal problema que afronta el programa actualmente.

Programa de alojamiento intergeneracional estudiantes-pensionados

Es un programa de creación reciente que está dirigido a estudiantes y pensionados de la Universidad Nacional con el propósito de buscar espacios dignos de convivencia para el alojamiento de los estudiantes provenientes de sitios diferentes a Bogotá. La diferencia

Fundación EQUITAS

con las residencias estudiantiles es que en este caso los estudiantes llegan a hogares y entran a ser parte de una familia. El programa tiene dos objetivos: primero, contribuir a la creación de condiciones que incentiven el desarrollo académico de los estudiantes de la Universidad a partir de la consecución de espacios de alojamiento con calidad de vida, y segundo, mitigar la soledad que experimentan personas pensionadas, como resultado de los cambios en la dinámica familiar.

En la actualidad el programa cuenta con 38 beneficiarios. Adicionalmente al requisito académico y de condición socioeconómica exigido, el postulante debe asistir a una serie de entrevistas y pruebas psicológicas en las que se determina si puede hacer uso de las ayudas del programa y cumplir con el objetivo de acompañamiento y convivencia con las personas que brindan el alojamiento.

Los beneficiarios cuentan con el préstamo a estudiantes del cual se descuenta automáticamente el monto a pagar por concepto de alojamiento, que es denominado "cuota de solidaridad". El programa está en proceso de ampliación y consolidación. Sus resultados hasta el momento han sido positivos, al punto que el programa ha obtenido financiación adicional por parte de entidades del Estado, como el Icfes y el Icetex, como resultado de convocatorias que hacen estas entidades para financiar proyectos especiales.

La Dirección de Bienestar, encargada del manejo y coordinación de estos programas, impulsa el desarrollo de una serie de estrategias que permitan su ampliación y consolidación, con el objetivo de facilitar a los estudiantes las condiciones socioeconómicas necesarias para realizar su proyecto académico dentro de los plazos establecidos, favoreciendo la excelencia académica y la inserción laboral.

(ii) Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Aunque no tiene una política de acción afirmativa, esta universidad asigna cupos especiales a minorías étnicas, culturales, comunidades negras, reinsertados y desplazados. No existe un programa ni una dependencia encargada del acompañamiento o seguimiento del desempeño de los beneficiarios debido a que la

medida sólo está presente en el proceso de admisión. No existen beneficios adicionales en términos económicos, en el valor de la matrícula y auxilios adicionales, ni en términos de medidas académicas de acompañamiento durante la fase lectiva. La medida comenzó a regir el primer semestre de 2002.

La reglamentación determina que por cada 40 aspirantes admitidos en los programas de pregrado, cinco cupos corresponderán a la *"modalidad de especial distribuidos entre los grupos y/o comunidades que se encuentren beneficiadas de acuerdo a la ley"* (Artículo 1, Acuerdo 002 de 2001). Los aspirantes a estos cupos especiales deben contar con los siguientes requisitos: presentar una carta de la dependencia correspondiente del Ministerio del Interior que certifique la condición del aspirante; hacer el proceso de inscripción normal para el proceso de admisión y selección de estudiantes; contar con el puntaje mínimo exigido en el examen de estado; y presentarse por primera y única vez en el proceso establecido (Acuerdo 002 de 2001).

A partir del segundo semestre de 2002 la admisión especial se amplió, mediante el Acuerdo 003 de 2002, a las personas en condición de desplazamiento forzado. De esta forma, el Acuerdo estableció la creación de un cupo especial por cada 40 cupos nuevos en cada una de las carreras de pregrado.

b. Universidades Privadas

(i) Universidad de los Andes⁹²

No cuenta con una política universitaria de acción afirmativa, pero en 1994 dio el primer paso hacia la adopción de medidas especiales para el ingreso de estudiantes provenientes de sectores excluidos. Como respuesta a la necesidad de alumnos con resultados académicos sobresalientes pero con dificultades económicas para continuar sus estudios, surgió la idea de crear un programa especial para estudiantes de bajos recursos económicos con un buen rendimiento académico y capacidades de liderazgo en sus regiones, del que se beneficiaron miembros de diferentes sectores de la población, afrocolombianos e indígenas especialmente. Este Programa de Oportunidades para Talentos Nacionales benefició

Fundación EQUITAS

a 13 indígenas de diferentes comunidades que contaban adicionalmente con la beca Alvaro Ulcue del Icetex. A partir de la experiencia del Programa, la Universidad creó nuevos programas de ayuda a sectores excluidos de la población, teniendo como base la excelencia académica y la condición de marginación de los aspirantes. A continuación se presentan el Programa de Oportunidades para Talentos Nacionales y los programas posteriores a éste.

Programa de oportunidades para talentos nacionales

Comenzó a funcionar en el segundo semestre de 1996 con el objetivo principal de *"generar los medios y procedimientos adecuados para que los bachilleres de las zonas más deprimidas de la nación, destacados académicamente y con demostrado servicio a la comunidad, puedan acceder a la universidad"* (Documento interno Programa Oportunidades, 1996).

En 1998 la Universidad decidió suspender la admisión de nuevos estudiantes debido, principalmente, a que se superó el número de cupos proyectados. En principio estaba diseñado para 70 estudiantes y a fines de 1998 los beneficiarios ascendieron a 126 (Informe Programa Oportunidades, 2000), lo que generó costos altos para la Universidad. En segundo lugar, se hizo evidente la necesidad de evaluar el desarrollo del programa y sus avances.

Dentro del programa hay estudiantes activos culminando sus estudios y existe la preocupación por diseñar y estructurar programas especiales para ciertos grupos de la población, ya que, como lo señala Carl Langebaek, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales, *"es necesaria la existencia de estos programas porque no hay igualdad de oportunidades, y el buen estudiante indígena, por ejemplo, no llega a la universidad solo"* (Entrevista Carl Langebaek).

Proceso de admisión

A los colegios reconocidos por el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (Icfes) se les solicitó recomendar tres estudiantes que cumplieran con los requisitos económicos, académicos y personales exigidos por el programa⁹³. Tras una entrevista y verificado el cumplimiento de requisitos se hacía la preselección.

Las personas preseleccionadas debían tomar un curso de nivelación en Bogotá, que comprendía las áreas de español, expresión oral, inglés, sistemas y matemáticas. Paralelamente a este curso de un mes y medio de duración se desarrollaban talleres informativos sobre el programa, servicios de la Universidad y talleres de orientación profesional. Durante este tiempo los estudiantes también enfrentaban una entrevista de selección llevada a cabo por psicólogos del Centro de Desarrollo Humano. La selección final se resolvía de acuerdo al desempeño del estudiante en los cursos de nivelación y a la entrevista.

Para los beneficiarios del Programa Oportunidades, el puntaje del examen de estado –que es necesario para la admisión de los estudiantes regulares de la Universidad de los Andes– no constituyó un requisito determinante, puesto que muchos de ellos, a pesar de tener un excelente desempeño académico en sus colegios, no habían obtenido el puntaje mínimo exigido por cada una de las carreras (Robledo, 1998).

Según la evaluación de la Universidad, esta flexibilidad en el proceso de selección pudo haber incidido en los problemas registrados en el desempeño académico de los estudiantes, falla que no fue corregida adecuadamente por la institución, lo que determinó el retiro de algunos estudiantes del programa (Entrevista María Cristina Hoyos).

Medidas académicas para mejorar el rendimiento e incentivos a la excelencia durante la fase lectiva

El Programa Oportunidades creó un sistema de acompañamiento que incluyó una parte académica para el mejoramiento del rendimiento de los beneficiarios y que contaba con la participación de varios miembros de la comunidad universitaria, en primer lugar, los profesores consejeros de cada facultad que se encargaban de dirigir y monitorear el proceso formativo del estudiante. Una de las funciones del consejero era *"estar atento y tener contacto con los profesores del estudiante para incentivar sus potencialidades y detectar las debilidades para anticipar los riesgos e intervenir cuando sea necesario"* (Manual para el proceso de selección de nuevos

estudiantes del PRO). Segundo, se contó con el apoyo voluntario de estudiantes avanzados que cumplían la labor de tutores. En tercer lugar, estaba el equipo del programa que se encargaba de coordinar y monitorear el desempeño académico de los estudiantes.

No obstante, la constante que caracterizó al sistema de acompañamiento fue el voluntarismo de cada una de las partes. No existía un lineamiento establecido que garantizara una participación activa tanto de los profesores como de los estudiantes que podían desempeñar algún papel dentro de este sistema. El sistema de acompañamiento tuvo buenos resultados en algunos casos, pero, según lo señalado por Manuela Ochoa, beneficiaria del programa, en la mayor parte de los casos nunca llegó a funcionar (Entrevista Ana Manuela Ochoa).

No se desarrollaron tampoco medidas académicas adicionales para dar solución al problema de la desigualdad académica de los estudiantes una vez insertos. Al respecto, uno de los problemas que se hicieron evidentes fue que el programa no contó de entrada con un diálogo con los profesores en cuanto a cómo debía ser el trabajo con los estudiantes del programa oportunidades. Isabel Cristina Jaramillo, profesora de la Facultad de Derecho, quien trabajó de cerca con dos indígenas beneficiarias del programa, señala que estas estudiantes:

"tuvieron problemas de rendimiento muy graves. Era muy difícil para el profesor mediar en esa situación. Había muy poco apoyo para los profesores. El profesor no sabía qué hacer con esos estudiantes y eso nos pone en una disyuntiva: les exijo igual porque en el mundo laboral se les va a exigir a todos por igual, pero también se sabe que estas personas empezaron de más abajo que el resto de estudiantes. No había una guía para los profesores ni un debate sobre el tema. La Universidad nunca dio una política o una guía para trabajar con estos estudiantes" (Entrevista Isabel Cristina Jaramillo).

El problema mencionado desembocó en que los profesores optaron por una de dos opciones extremas, como lo señala Langebaek: *"Uno, exigían más o igual; o dos, no importaba qué hiciera el estu-*

diante, igual pasaba en los cursos" (Entrevista Carl Langebaek). Por otro lado, la ausencia de una guía para los profesores llevó a que no se aprovechara en algunos casos el aporte cultural y social que los estudiantes del programa podían hacer al resto de estudiantes (Entrevista Ana Manuela Ochoa).

Medidas no académicas de retención dentro del sistema educativo formal

El programa contó básicamente con dos medidas no académicas de retención. La primera fue el apoyo financiero para la financiación de la matrícula y los gastos de sostenimiento, para lo cual se creó el fondo Programa de Préstamo Oportunidades (PRO). La financiación de la matrícula estaba dividida en dos partes: la Universidad daba una beca equivalente al 67% del monto de la matrícula y el 33% restante era financiado por el fondo. Igualmente, el PRO sirvió como base para la financiación de los gastos de sostenimiento de los estudiantes. El valor establecido para el crédito para gastos de sostenimiento era hasta 1.5 salarios mínimos mensuales. (Reglamento del Programa oportunidades, 2000).

En 2002 se hizo una reestructuración en la financiación y pago de la deuda de los beneficiarios del programa, que los favoreció puesto que abrió la posibilidad de la condonación de la deuda por concepto de matrícula e intereses de forma total o parcial⁹⁴.

A pesar de esta medida, el hecho de que los beneficiarios deben cancelar un monto aproximado de 25 millones de pesos (US\$ 9.090) es interpretado como una contradicción con el objetivo del programa de promover el regreso de los estudiantes a sus regiones y comunidades de origen, ya que muchos de ellos deben permanecer en Bogotá luego de obtener el título profesional, para trabajar y poder cancelar la deuda.

La segunda medida no académica de retención tuvo lugar dentro del sistema de acompañamiento y consistió en *"acompañar al estudiante en su proceso formativo, permitiendo su desarrollo integral, teniendo en cuenta las dimensiones física, afectiva, intelectual y social"*. Para la adaptación del estudiante se hizo una labor informativa sobre las instancias de apoyo psicológico, jurídico

y de salud con que cuenta la Universidad. Además un grupo de estudiantes regulares se encargó de dinamizar las relaciones personales entre los beneficiarios del programa y los demás estudiantes de la Universidad. La figura del "acudiente" también fue una de las medidas creadas dentro del sistema de acompañamiento y consistía en que una persona externa a la Universidad, *"de manera voluntaria y comprometida, dedicaba parte de su tiempo al estudiante para colaborarle en su vida cotidiana. Era un apoyo emocional y social continuo basado en una relación de confianza y amistad"* (Documento "Sistema de acompañamiento", Universidad de los Andes).

Apoyo a la formación de redes y preparación para la inserción al egreso

La Decanatura de Estudiantes comienza a implementar un sistema de seguimiento a los beneficiarios graduados, enfocado a determinar su ubicación laboral. Aún no se cuenta con datos al respecto. No obstante, es claro que la Universidad no posee una red estructurada de apoyo para la inserción laboral para los beneficiarios del programa que egresan de sus carreras profesionales, algunos de los cuales hoy no están trabajando. Es el caso de Ochoa, quien obtuvo su título de abogada en 2002: *"Tan pronto me gradué, mi contacto más cercano fue la Universidad, se hicieron algunos esfuerzos, pero no ha sido posible conseguir un trabajo"* (Entrevista Ana Manuela Ochoa).

Otro problema que enfrentan al egreso los estudiantes que provienen de regiones apartadas es la situación de conflicto armado que dificulta, y en algunos casos impide, regresar a comunidades que han sido desplazadas por la violencia.

La Universidad debe entonces concentrar sus esfuerzos en las medidas de inserción laboral, tanto en las regiones de origen de los beneficiarios como en las ciudades para aquellos casos en que el conflicto les impida regresar. Una de las propuestas de los egresados del programa es que la Rectoría de la Universidad gestione un acuerdo con las autoridades regionales para que estos profesionales puedan ingresar a los aparatos gubernamentales en las

regiones (alcaldías, gobernaciones, asambleas municipales, etc.). (Entrevista Ana Manuela Ochoa).

Situación actual del programa

El programa tuvo 126 beneficiarios, de los cuales 35 son egresados profesionales, 48 están culminando sus estudios y 38 se han retirado de la Universidad. Una vez tomada la decisión de no hacer más admisiones, se debió enfrentar el tema de los estudiantes que tenían problemas académicos. A aquellos cuyo rendimiento era regular pero podían terminar sus carreras en el tiempo establecido se les hizo un llamado de atención y se les dio la opción de ponerse al día en sus cursos y mejorar el promedio. A los de desempeño académico muy malo se les dio la opción de retirarse de la Universidad, buscar admisión en otra institución y comenzar a pagar la deuda cuando ya fueran profesionales, o bien, continuar en la Universidad de los Andes si podían mantener el promedio, y asumir el costo de la matrícula a partir del semestre 13, cuando el programa ya no lo cubriera. Esta última opción fue la menos beneficiosa, puesto que los estudiantes debían asumir el costo de una matrícula alta⁹⁵ más el valor de la deuda ya adquirida. Por esta razón, la mayor parte de los estudiantes en esta situación optó por buscar cupo en otra universidad. *"Se dieron algunas experiencias interesantes como las de los estudiantes que se fueron para la Nacional y les comenzó a ir muy bien allá"* (Entrevista María Cristina Hoyos).

Dificultades y fortalezas del programa

El Programa Oportunidades tuvo como mayor fortaleza el hecho de que ha permitido obtener título de profesionales a 35 beneficiarios, mientras que 48 están en el proceso de graduación. Eso significa que el 65% de los beneficiarios cumplieron con el objetivo de formación académica.

La oportunidad de estudiar en la Universidad de los Andes se convirtió para los beneficiarios en una experiencia de vida y en la única forma de lograr un título profesional.

No obstante, como se ha visto, fueron varias las dificultades conllevaron a la suspensión del programa. Hoyos explica que éste

comenzó a tener problemas desde su inicio puesto que, en primer lugar fue generoso y paternalista, opinión que comparte Langebaek. Oscar Mejía añade que hubo *"cierta rigurosidad formal de los profesores, que decían que a los indígenas había que exigirles de la misma manera que el resto de estudiantes"* (Entrevista Oscar Mejía).

Elisabeth Ungar, profesora del Departamento de Ciencia Política, reitera las debilidades que tuvo el programa desde el punto de vista académico pues quienes ingresan a él *"son personas que llegan con enormes expectativas de formación y de inserción en un contexto laboral y social, pero en muchas ocasiones llegan con dificultades académicas que hace que su proceso de adaptación sea más lento y más difícil"* (Entrevista Elisabeth Ungar).

Otra experiencia interesante fue la que vivió el profesor Oscar Mejía, quien tuvo en sus clases a seis estudiantes indígenas. Mejía relata que en ellas comenzaron a generarse dinámicas que llevaron a los indígenas a expresar abierta y reiterativamente su resentimiento frente a la discriminación, ante lo cual los estudiantes regulares reaccionaron comenzando a rechazar cualquier manifestación de los estudiantes indígenas, *"lo cual creó una exclusión que repercutió de alguna manera en lo académico"* (Entrevista Oscar Mejía).

Programas de apoyo financiero para estudiantes de bajos recursos económicos en Bogotá

A partir de la experiencia del Programa Oportunidades, la Universidad de los Andes se propuso desarrollar una serie de programas de apoyo a jóvenes con cualidades académicas excepcionales y de bajos recursos económicos. Considerando los altos costos económicos del Programa Oportunidades, estos nuevos proyectos se diseñaron para estudiantes de Bogotá, de manera que no implicaran un gasto adicional por concepto de sostenimiento. Los programas son Convenio Alianza Educativa, Mejores Bachilleres del Distrito, Icetex-Acces y Beca Crédito para los estudiantes del Colegio Instituto Cerros del Sur en Ciudad Bolívar.

Estos cuatro programas tienen en común que el proceso de inscripción y de admisión no exige un procedimiento especial. Los

postulantes sólo se deben presentar a la convocatoria de admisión regular de la Universidad y si cumplen con el puntaje del examen de Estado exigido para la carrera a la que aspiran, entran a ser considerados como aspirantes a los beneficios de los programas. La decisión sobre el apoyo financiero se toma sobre la base de un estudio socioeconómico de los postulantes, y de una entrevista para evaluar sus características personales y académicas (Entrevista Diana Niño).

Los beneficiarios no reciben ningún acompañamiento académico especial. La única medida que los diferencia de los estudiantes regulares es que cuentan con un sistema de financiación en que parte del valor de la matrícula corresponde a una beca. El sistema de financiación, diferente en cada uno de los programas, se verá a continuación.

Convenio Alianza Educativa

Se trata de un convenio con cinco colegios públicos del Distrito de Bogotá, en donde los estudiantes de la Universidad desarrollan labores sociales y algunas prácticas. A partir de 2002 se estableció un convenio para que los mejores estudiantes de estos colegios puedan acceder a la beca crédito de la Universidad de los Andes.

Programa Mejores Bachilleres del Distrito

Con el objetivo de establecer un estímulo para los estudiantes de menores recursos de Bogotá que hayan obtenido altos puntajes en la prueba de Estado, a partir de 2002 la Universidad de los Andes otorga diez cupos a los mejores bachilleres egresados de los colegios oficiales del distrito capital (Reglamento Programa Secretaría de Educación).

El esquema de financiación de este programa es el siguiente: 33% es un préstamo especial que debe ser cancelado al finalizar los estudios con un plazo total de pago de 15 años; 33% préstamo beca que es condonable en un 50% por servicio social; y un 34% correspondiente a la beca Uniandes, la cual no tiene reembolso.

Convenio “Acceso con calidad a la educación superior en Colombia” Icetex-Acces

En el primer semestre del año 2003 la Universidad de los Andes firmó el Convenio Icetex-Acces con el objetivo de lograr el apoyo financiero conjunto que garantice el acceso y permanencia de los estudiantes de todos los estratos socioeconómicos, preferentemente 1, 2 y 3 con ingresos familiares menores a cuatro salarios mínimos. El esquema de financiación es el descrito en la presentación del funcionamiento de los créditos Acces.

Beca Crédito para los estudiantes del Colegio Instituto Cerros del Sur en Ciudad Bolívar

Este programa comenzó a operar en el primer semestre del año 2002 mediante un convenio por el cual los estudiantes de último grado de bachillerato pueden hacer el proceso regular de admisión a la Universidad y quienes sean admitidos obtienen los siguientes beneficios de financiación para la matrícula: el 20% corresponde a la beca aportada por la Universidad, el 40% corresponde a la beca aportada por ex rector Rudolf Hommes y el 40% restante es un crédito a largo plazo que los estudiantes deben comenzar a cancelar una vez finalizados sus estudios.

(ii) Universidad Externado de Colombia

Esta institución⁹⁶ no tiene una política formal de acción afirmativa pero cuenta con un programa de admisión de estudiantes indígenas cuyo objetivo es contribuir a la formación de líderes indígenas que irradian esta formación en el desarrollo de sus comunidades.

Programa de admisión para líderes indígenas

El programa en la actualidad sólo opera para las carreras de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, que fue creada en el año 2000. El programa de admisión especial para indígenas comenzó a funcionar un año después y se encuentra aún en proceso de configuración. En la actualidad hay 12 indígenas dentro del programa, en su mayoría provenientes de la comunidad arahuaca.

Según las autoridades entrevistadas, más allá de las ayudas tradicionales de ingreso, el interés de la universidad se enmarca

bajo la perspectiva de la etnoeducación, buscando impulsar un “diálogo de saberes” a partir de una propuesta educativa que pretende crear un espacio académico en que haya un intercambio entre el pensamiento occidental y el pensamiento y cosmovisión de las comunidades a las que pertenece cada uno de los estudiantes indígenas.

Proceso de admisión

Los postulantes deben enfrentar un proceso de admisión especial y reciben un descuento en el 50% del valor de la inscripción. Los requisitos exigidos son hablar su propia lengua y tener fluidez en español; asistir a una entrevista en la Facultad; ser presentado por las autoridades tradicionales de sus comunidades, certificar servicios prestados a la comunidad indígena, a la organización y a la autoridad respectiva, y postular a programas académicos priorizados por las comunidades según las necesidades de servicio profesional que ellas requieran. El puntaje del examen de Estado no es determinante como en el caso de los demás estudiantes regulares.

Es importante señalar que la Universidad considera que las autoridades de las comunidades indígenas desempeñan un papel fundamental en el proceso de admisión especial puesto que ellas tienen la labor de presentar a los candidatos teniendo como referencia las necesidades de las comunidades, sus trayectorias sociales y sus planes de vida.

En la selección el 80% del puntaje corresponde al cumplimiento de los requisitos y el 20% a las características personales del estudiante. Dentro del diseño del programa se consideró que los cupos semestrales dependerán de la disponibilidad administrativa y financiera de la Universidad.

Medidas académicas para mejorar el rendimiento e incentivos a la excelencia durante la fase lectiva

El programa cuenta con tutorías especiales, en particular en las áreas de matemáticas y español. La Universidad además ofrece tutorías en las materias que soliciten los estudiantes. Adicionalmente, se organizan reuniones cada 15 días entre algunos

Fundación EQUITAS

profesores y los estudiantes indígenas. Para conservar la beca los estudiantes deben tener un promedio de notas de 3,5, en una escala de 1 a 5.

Medidas no académicas de retención dentro del sistema educativo formal

El programa ofrece un descuento del 50% del valor de la matrícula y el 50% restante y los costos de sostenimiento deben ser asumidos por el estudiante indígena. En la mayor parte de casos, los estudiantes recurren a la beca Alvaro Ulcúe del Icetex. Adicionalmente, la Universidad da un auxilio alimentario a los beneficiarios de este programa.

Situación actual del programa

A partir de la experiencia vivida con los primeros beneficiarios, se están preparando nuevas propuestas, entre ellas la ampliación del programa a otras facultades y la especificación de cupos para el ingreso, así como la búsqueda de fuentes de financiación. Con los actuales recursos, a partir del primer semestre de 2004 se otorgarán como máximo cinco cupos.

(iii) Pontificia Universidad Javeriana

Esta institución no cuenta con una política de acción afirmativa especialmente diseñada para miembros de poblaciones específicas o en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, las directivas de la universidad consideran para cada semestre académico el apoyo económico, en términos del valor de la matrícula, para ciertas personas que requieran de este tipo de ayuda. La política de la universidad es brindar *"apoyo a quien necesite, no al que tenga unas ciertas características. Por eso las personas que piden una ayuda económica deben demostrar que la necesitan"* (Entrevista Jairo Cifuentes).

El apoyo a estudiantes mediante becas o descuentos en matrículas es discrecional del Rector y ha beneficiado a unos pocos miembros de comunidades indígenas (Entrevista Jairo Cifuentes). En estos casos, la universidad busca que haya una relación directa entre el estudiante y su comunidad, de tal forma que el beneficio se sos-

tenga por esta vinculación y, además, se revierta de alguna manera en esa comunidad.

Proceso de admisión⁹⁷

Los estudiantes indígenas o en condiciones de marginalidad que aspiren a alguna ayuda dentro de la Universidad Javeriana deben cumplir el proceso de admisión regular. El estudiante indígena debe presentar una carta de las autoridades indígenas correspondientes para demostrar que está vinculado a su comunidad.

Los aspirantes indígenas, y también los de comunidades marginadas, deben luego acercarse a las autoridades universitarias y rendir entrevistas. En algunos casos, además deben rendir una prueba de habilidades. De acuerdo con los resultados se determina si el estudiante está capacitado para entrar al primer semestre o debe hacer un preuniversitario.

Medidas académicas para mejorar el rendimiento e incentivos a la excelencia durante la fase lectiva

Existe un seguimiento académico de los beneficiarios que consiste en reuniones mensuales y de contacto permanente con las autoridades de cada facultad. Además se les presta servicios adicionales, como tutorías, asesorías en escritura, matemáticas, idioma, etc.

Medidas no académicas de retención dentro del sistema educativo formal

Existe un descuento parcial en el valor de la matrícula, que puede ser considerado como una beca. El porcentaje de descuento depende de la decisión del rector frente a cada caso. Según Ana María Cabanzo, asistente de rectoría, para los estudiantes indígenas la beca cubre en promedio el 75% del valor de la matrícula. Además existen facilidades de pago para el 25% restante.

Situación actual del programa

Hasta el año 1999 la Universidad otorgaba becas del 100% de la matrícula y auxilios para alimentos. Estas ayudas fueron disminuidas porque las directivas de la universidad consideraron que los estudiantes no estaban aprovechando debidamente los beneficios.

Como se observa en el Cuadro 5, anualmente ingresan a la universidad entre 12 y 23 estudiantes indígenas, lo que significa una población reducida.

CUADRO 5
Número de estudiantes indígenas
por año de ingreso 1999-2003

Año de ingreso	Estudiantes indígenas
1999	19
2000	23
2001	12
2002	19
2003	12
Total	85

Fuente: Estadísticas internas de la Universidad Javeriana

De acuerdo con las estadísticas internas, se han beneficiado 85 estudiantes indígenas de las ayudas que presta la Universidad Javeriana. No obstante, Cabanzo señala que no están claros los datos de cuántas personas se han graduado, cuántas se han beneficiado de las becas y cuántas se han retirado de la Universidad.

En todo caso, queda claro que no existe una política oficial y definida de admisión ni un seguimiento sistemático que permitan hacer una evaluación global de esta experiencia.

(iv) Universidad del Rosario

La Universidad del Rosario⁹⁸ creó en 2002 una medida de admisión especial para miembros de grupos minoritarios, con el objetivo de *"ampliar el acceso a las aulas de grupos poblacionales provenientes de entornos culturales distintos a la mayoría de sus estudiantes"*. La medida está orientada a estudiantes provenientes de grupos indígenas y afrocolombianos.

La medida, que incluye condiciones especiales de admisión y de apoyo académico y financiero, está reglamentada por la Directiva rectoral No.22 de 2002.

Proceso de admisión

Los requisitos de ingreso a la universidad para los estudiantes indígenas y afrocolombianos incluyen una rebaja de puntajes respecto de los mínimos exigidos a los restantes alumnos; pertenecer al estrato socioeconómico 1 o 2; certificación de pertenencia a la comunidad indígena o afrocolombiana correspondiente y rendir entrevista de admisión.

La Universidad asigna tres cupos anuales para los aspirantes de grupos minoritarios. Adriana Díaz señala que en cada una de las cuatro admisiones especiales realizadas, dos cupos se han asignado a indígenas y uno a afrocolombianos.

Medidas académicas para mejorar el rendimiento e incentivos a la excelencia durante la fase lectiva

Para mejorar su rendimiento académico los beneficiarios ingresan a un proceso nivelatorio en las áreas de matemáticas, español y sociales; adicionalmente, cuentan con un grupo de tutores que los apoyan en el proceso de adaptación a la universidad. Mientras cursan el periodo nivelatorio no se les aplica el reglamento en lo relativo a temas como pérdida de cupo y traslados. Además existe un seguimiento del rendimiento académico de los beneficiarios por parte de la Decanatura del Medio Universitario.

Medidas no académicas de retención dentro del sistema educativo formal

Se contempla un descuento del valor de la matrícula para los estudiantes provenientes de grupos minoritarios, en un monto que aumentó de 70% a 90% a partir de 2004. Además se asigna a los beneficiarios un bono de alimentación que consiste en un almuerzo diario. Díaz explica que la Universidad no otorga la beca por el 100% de la matrícula para incentivar la valoración del beneficio *“En ese 10% del valor que les toca pagar de la matrícula, la Universidad es muy flexible, deja que lo paguen poco a poco durante el semestre”*.

Existen dos requisitos para acceder a este beneficio económico: el estudiante se debe comprometer a regresar a sus comunidades

cuando finalice sus estudios y además está obligado a realizar una contraprestación consistente en trabajos administrativos en la Universidad durante 64 horas al semestre, que son distribuidas de acuerdo con sus disponibilidades de tiempo.

Situación actual del programa

En la actualidad hay siete estudiantes beneficiarios del programa, cuatro de ellos en la carrera de Derecho, uno en Ciencia política, uno en Fisioterapia y uno en Medicina. Sólo este último pertenece a una comunidad afrocolombiana; los restantes son indígenas. Tres de estos estudiantes ingresaron a la Universidad cuando aún no se había diseñado la medida. La experiencia de la Universidad con las ayudas económicas que les brindaba y su desempeño académico permitieron la creación de la medida.

La difusión de la medida ha aumentado la demanda por cupos. Durante el proceso de admisión para el año 2004 se presentaron 20 solicitudes para acceder al programa.

Se requiere de una mayor investigación para evaluar esta experiencia. La conclusión de Díaz es que el comportamiento académico de los estudiantes es deficiente. En promedio, los beneficiarios tienen un promedio acumulado de notas de 3.5 sobre cinco.

2. Universidades con medidas especiales en otras ciudades de Colombia

A continuación se presentan algunas de las universidades ubicadas en ciudades capitales de departamento que cuentan con medidas o programas especiales dirigidos a ciertos sectores de la población. Las universidades públicas que se reseñan son la Universidad de Antioquia, ubicada en Medellín; la Universidad Tecnológica de Pereira; la Universidad de Caldas, ubicada en Manizales, y la Universidad Industrial de Santander, ubicada en Bucaramanga. La universidad privada que se presenta en este apartado es la Universidad Pontificia Bolivariana, que se encuentra ubicada en Medellín.

a. Universidades públicas

(i) Universidad de Antioquia

Cuenta con una medida de admisión especial para estudiantes procedentes de resguardos y/o comunidades indígenas y de grupos afrocolombianos. La admisión para indígenas se estableció en 1983 y la de afrocolombianos en el segundo semestre de 2002. La unificación de los requisitos de admisión especial para estos dos grupos étnicos está consignada en el Acuerdo Académico 236 del 26 de octubre de 2002.

El diseño de la medida y su implementación correspondió a las directivas de la Universidad, señala Luis Fernando López. No existe un registro sistemático de los primeros años que permita precisar el número exacto de estudiantes indígenas que han ingresado mediante el proceso de admisión especial. Un primer reporte elaborado por el Grupo de Investigación Diverser⁹⁹ señala que "*a/ inicio de los acuerdos, entre 1983 y 1992, hubo un número reducido de aspirantes indígenas*". Los datos con que se cuenta, que comienzan a partir de 1994, indican que se han matriculado 434 indígenas de diferentes grupos étnicos (Sierra, Zayda, et. al, 2003).

Proceso de admisión

El proceso de admisión para miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas está determinado por el Acuerdo 236 de 2002, que establece la asignación de dos cupos adicionales en cada programa para aspirantes provenientes de comunidades indígenas y dos cupos adicionales para aspirantes provenientes de comunidades afrocolombianas¹⁰⁰. Los aspirantes deben acreditar la pertenencia a las comunidades por medio de un aval dado por el cabildo correspondiente, en el caso de los indígenas, y de la organización competente que se encuentre registrada y reconocida por el Ministerio del Interior, para el caso de los afrocolombianos.

A este respecto ha sido difícil determinar quiénes son indígenas y quiénes son afrocolombianos ya que los mecanismos de certificación han dado lugar a que no todos los estudiantes que se acreditan pertenezcan realmente a estos grupos y, por otro lado, el procedimiento

en algunos casos no fue manejado adecuadamente. Luis Fernando Restrepo afirma:

*"Con la acreditación hemos tenido toda clase de problemas. Se ensayó en principio tener en cuenta el listado del Ministerio y eso no funcionó. Teníamos una serie de organizaciones que no eran reconocidas por el Ministerio del Interior debido a que éste se niega a reconocer cabildos urbanos. Después se decidió que las comunidades presentaran a sus candidatos. Ahí fue peor porque armaron un negocio"*¹⁰¹.

Para la asignación de estos cupos especiales los aspirantes de las comunidades indígenas y los de las comunidades negras, previamente inscritos, rinden el examen de admisión de la Universidad. Si no son admitidos por el límite de cupos en el programa elegido, compiten por los cupos adicionales y son admitidos aquellos que obtengan los mayores puntajes (Acuerdo Académico 236 de 2002)¹⁰².

Durante el proceso de admisión llevado a cabo en el segundo semestre de 2001 una aspirante al Programa de Derecho presentó una acción de tutela en contra de la Universidad de Antioquia argumentando que habían sido violados sus derechos al no ser admitida dentro del proceso regular, que establecía una oferta de 115 cupos, a pesar de haber obtenido el puntaje mínimo exigido y de haber ocupado el puesto 114. La estudiante no fue admitida ya que los dos últimos cupos fueron asignados a miembros de comunidades indígenas.

Acogiendo esta argumentación la justicia falló a favor de la estudiante y ordenó a la Universidad su admisión y revisar el Acuerdo Académico en lo referente a los aspirantes especiales. El dictamen sostiene que considerar a los indígenas como un grupo especial dentro del proceso de admisión a la Universidad es una medida *"vulneratoria del derecho a la igualdad contemplado en el artículo 13 de la Constitución (...), pues el mero hecho de ser indígena no permite discriminaciones en este sentido"*.

El fallo del juez se basa en jurisprudencia de la Corte Constitucional. Queda el interrogante de si se hizo un buen uso de las sentencias

de dicha instancia jurídica y si el fallo responde al mandato constitucional de la igualdad y de la protección a ciertos grupos de la población que se encuentra consignado en el inciso 2 del artículo 13 de la Constitución Política de 1991.

A partir de este fallo, la Universidad de Antioquia modificó el acuerdo correspondiente creando el Acuerdo Académico 236 de 2002, en el que, como se señaló antes, se crean cupos adicionales para miembros de comunidades indígenas y de comunidades afrocolombianas. El jefe de admisiones de la Universidad de Antioquia, César Velásquez, justifica la medida y afirma que la exigencia de un puntaje de admisión más bajo se debe a las fallas y carencias estructurales de las comunidades. *"A ellos se les exige un porcentaje menor en cierta forma para compensar las carencias o dificultades en el desarrollo de su bachillerato o las dificultades en sus familias"* (Entrevista Cesar Velásquez).

Medidas académicas para mejorar el rendimiento e incentivos a la excelencia durante la fase lectiva

Se contemplan dos acciones que podrían entenderse como medidas de acompañamiento y apoyo académico para los estudiantes provenientes de las comunidades indígenas y afrocolombianas que ingresan por el proceso de admisión especial. No obstante, estas medidas no funcionan en la práctica.

En primer lugar existe un sistema de tutores para todos los estudiantes de la Universidad destinado a *"contribuir a la inserción del estudiante en la vida universitaria y al logro de sus objetivos académicos y de formación"* (Artículo 2, Acuerdo Académico 211 de 1993). Este sistema no ha funcionado de manera especial para los estudiantes que ingresan por el proceso de admisión descrito, como confirma Luis Fernando Restrepo.

La segunda acción es el Comité de Seguimiento y Evaluación, reglamentado por la Resolución Académica 0259 de mayo de 1995 e integrado por la Dirección de Bienestar Universitario, la Vicerrectoría de Docencia y dos estudiantes indígenas. Su objetivo es velar por el buen funcionamiento del acuerdo de admisión especial (Sierra, Zayda, et. al, 2003).

Para evaluar la labor de comité es necesaria más información, pero la percepción de Restrepo no es alentadora. *"Las funciones del comité son las que el comité quiera. Es que realmente no hay nada para estos estudiantes. Nosotros, siendo honestos, estamos recibiendo a esos muchachos, matriculándolos y nos olvidamos de ellos".*

La ausencia de medidas y espacios académicos es señalada también por una estudiante indígena de la Facultad de Medicina¹⁰³:

"No existe un espacio académico en cada una de las carreras en el que se pueda dar a conocer o estudiar saberes propios de las comunidades. En el caso de Medicina, no existe una cátedra de medicina natural, por ejemplo, o en Derecho, algo de las normas de las comunidades indígenas"

Dentro de esta línea de argumentación un estudiante indígena de la Facultad de Ingeniería propone para el mejoramiento del proceso de ingreso y permanencia de la Universidad *"que haya una inducción, que se refuercen los conocimientos que van a ser básicos en la carrera, por ejemplo, en matemáticas, en las ingenierías; en general mejorar las condiciones académicas. Por ejemplo, es necesario tener una nivelación en métodos de estudio, en lengua, etc."*

A pesar de la ausencia de medidas académicas específicas para los estudiantes que ingresan por medio del proceso de admisión especial, en la Universidad de Antioquia se ha venido realizando una actividad académica en la que se incluye a estudiantes de comunidades indígenas como parte de su proceso formativo. Se trata del Semillero de Investigación para Estudiantes Indígenas, que se desarrolla como una iniciativa individual de profesores de la Facultad de Educación con el apoyo del Grupo de Investigación Diverser¹⁰⁴. La iniciativa surgió dentro de un proyecto más global denominado Semillero de Investigación, que se creó en 1999¹⁰⁵.

El Semillero de Investigación para Estudiantes Indígenas, que es coordinado y asesorado por una docente investigadora, ha contado con la participación de alrededor de 25 estudiantes indígenas y constituye la labor académica más significativa que se desarrolla actualmente en la Universidad de Antioquia. Sin embargo, el apoyo académico que brinda beneficia a un número muy reducido de estudiantes.

El semillero además se ha constituido en un punto de encuentro, de apoyo cultural y de intercambio para estudiantes de diversas comunidades indígenas (Entrevista colectiva estudiantes Semillero de investigación). Por otra parte, las relaciones más directas entre la Universidad y la Organización Indígena de Antioquia (OIA) en los últimos tiempos se han dado a través del Semillero de Investigación para Estudiantes Indígenas y del grupo Diverser (Conversatorio con los líderes indígenas Abadio Green Stocel y Guzmán Cáizamo)

Medidas no académicas de retención dentro del sistema educativo formal

No existen medidas no académicas de retención dentro del sistema educativo formal. La mayor parte de los estudiantes indígenas y afrocolombianos que ingresan a la Universidad por medio del proceso de admisión especial deben postular junto con el resto de los estudiantes regulares a los beneficios contemplados según situación socioeconómica.

Luis Fernando Restrepo explica que existe un mecanismo de apoyo alimenticio para los estudiantes de escasos recursos, e incluso un sistema de condonación de matrícula para estudiantes que se encuentren en situación de pobreza. Los estudiantes indígenas y afrocolombianos se benefician de estas acciones en la medida en que cumplen los requisitos socioeconómicos exigidos.

La inexistencia de medidas de apoyo económico, alimenticio y logístico se presenta como una de las mayores críticas que hacen los estudiantes indígenas (Entrevista colectiva estudiantes Semillero de investigación).

Esta situación también es subrayada por los docentes, como señala Margarita María Peláez:

"El programa en su filosofía inicial es positivo. Sin embargo sigue siendo inequitativo tratar como iguales a los diferentes. En el caso de los indígenas, que vienen con lenguas propias y que no entienden la legalidad ni las formas, se les exige hacer trabajos que no corresponden con sus necesidades, lo cual es totalmente inequitativo. Los símbolos de la ciudad y su funcionamiento son

totalmente violentas para los indígenas. No hay previo a ese ingreso otras medidas de inducción de un mundo que les es ajeno."

Los estudiantes están conscientes de que la ausencia de este tipo de medidas va a repercutir en algún momento en su desempeño académico. Carlos Chepe, estudiante indígena proveniente de la comunidad Nasa, afirma:

"No sé realmente cómo hace el estudiante indígena para sobrevivir en la ciudad. Hasta el año pasado había algún apoyo por parte del cabildo para algunos estudiantes, pero eso se acabó. Algunos hicieron préstamos para ayuda del sostenimiento y a otros la familia les ayuda con algo. Hay otros que venden artesanías o se rebuscan la posibilidad de subsistir. Por eso mismo hay tantas dificultades en la parte de la salud. Todas esas cosas van a repercutir en la parte académica".

Situación del programa

Entre 1994 y 2003 se matricularon 434 indígenas en los diferentes programas que ofrece la Universidad. De ellos, en la actualidad siguen activos 262, es decir, el 60.4% de los indígenas admitidos; 136 indígenas (31.3%) han abandonado sus estudios sin que se conozca la causa, y tan sólo 36 (8.3%) han obtenido su título profesional. De los 36 graduados, 14 son hombres y 22 son mujeres. Las carreras de las cuales ha habido un mayor número de egresados son: Bacteriología y laboratorio clínico (8), Enfermería (5) y Licenciatura en Educación (4) (Sierra, Zayda, et. al., 2003).

El grupo Diverser desarrolla en la actualidad el proyecto de investigación "Situación del/la estudiante universitario/a indígena, necesidades y perspectivas. Un estudio en Antioquia y Chocó", financiado por Colciencia, que aborda los altos niveles de deserción y las inquietudes que genera el proceso de adaptación académica y cultural de los estudiantes provenientes de minorías étnicas, especialmente indígenas (Sierra, Zayda, et. al., 2003).

Dificultades y fortalezas del programa

Su mayor fortaleza es el hecho de que a través de este proceso ha podido acceder a la educación superior un número significativo de

estudiantes miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas los que de otra forma no hubieran podido estudiar.

Uno de sus principales problemas es que, en algunos casos, a través de este proceso ingresan personas que no pertenecen a las comunidades indígenas y afrocolombianas y que pueden provenir de otros grupos de interés. Los directivos de la Universidad están conscientes del problema y se encuentran en el proceso de diseñar una estrategia que permita evitar estas dificultades (Entrevista Luis Fernando Restrepo).

"Somos conscientes que estos vicios no pueden llevar a acabar con los dos cupos que hay para esta gente, aunque sabemos que hay muchos colados ahí, más o menos el 30%. La Universidad ha preferido tener colados, y no dejar por fuera a otra gente. Para solucionar estos problemas se debe trabajar cerca de las organizaciones de estas comunidades y eso estamos buscando hacer" (Entrevista Luis Fernando Restrepo).

En parte el problema surge de una ausencia en la organización interna de las comunidades para presentar a los aspirantes a estos cupos. De acuerdo con lo señalado por Velásquez, este problema se hace más evidente en las comunidades afrocolombianas.

Otro de los problemas que se presentan con la admisión especial es el desarraigo cultural que experimentan los estudiantes provenientes de estas comunidades. *"A estos estudiantes cuando entran a la Universidad, los desarraigamos por regla general. No hay un contacto por parte de la comunidad con el estudiante, no hay una buena asistencia de la Universidad, ellos aprenden a vivir aquí y aprenden una serie de cosas que no debería aprender"* (Entrevista Luis Fernando Restrepo).

En consecuencia, muchos estudiantes no regresan a sus comunidades de origen. Restrepo menciona que esta situación se hace más evidente en los afrocolombianos, ya que para ellos el ingreso a la Universidad significa un aspecto de movilidad social, que quiere decir, entre otras cosas, lograr integrarse a la sociedad de las grandes ciudades. Es diferente el caso de los indígenas, puesto que en las comunidades existe la expectativa de que sus

miembros retornen a sus sitios de origen una vez que hayan culminado los estudios.

Adicionalmente está el problema de la inexistencia de un sistema de acompañamiento académico para los estudiantes que ingresan por el proceso de admisión especial. Al respecto el profesor Robert Vh Dover, de la Facultad de Antropología, señala que hay ausencia de nivelación, asesoría y temáticas que correspondan a los intereses particulares de los indígenas.

Guzmán Cáizamo, de la OIA, afirma al respecto que la Universidad de Antioquia tiene en una medida integracionista que se limita a la admisión especial pero que no cuenta con medidas de acompañamiento para estos estudiantes

"Integremos a los indígenas del salvajismo a la civilización, ése es mi juicio frente a eso. Una ventaja que tiene la política es que le facilitan a los indígenas ingresar, pero no hay unos criterios claros de acompañamiento, de asesoría a los indígenas teniendo en cuenta su realidad cultural, su pensamiento, su cosmovisión. Es decir, la Universidad no se ha preocupado por esa diversidad de pensamientos, las diferentes características particulares de cada pueblo, de cada indígena que ingresa".

Algunos de los entrevistados coinciden en señalar que el gran problema que sirve como marco a las dificultades anteriormente señaladas es la ausencia de una política universitaria clara frente a todos los asuntos que implica la admisión especial de miembros de comunidades tradicionalmente marginadas. Al respecto Dover señala que *"hay temor que al dejar entrar indígenas, al dejar entrar una epistemología distinta, se esté dejando entrar un pensamiento salvaje. El ambiente es supremamente conservador"*.

Frente a las dificultades presentes en el proceso de admisión especial se presentan algunas propuestas que provienen de los estudiantes, los profesores y personas vinculadas a la administración de la Universidad. Dover postula que la Universidad debe reorientar el proceso de admisión especial ofreciendo programas de nivelación durante el primer año de estudios y, por otro lado, sensibilizando a los profesores y a la administración *"para que*

entiendan que existe un grupo distinto que tienen una manera de pensar distinta y que requieren de una consideración distinta”.

Otra propuesta de Dover, sobre la creación de una oficina especial para la atención y apoyo a estos estudiantes, coincide con el planteamiento de uno de los estudiantes en la entrevista colectiva hecha en el Semillero de investigación: *"Sería importante que existiera una oficina que esté pendiente de los asuntos de los indígenas, que sea como un apoyo. Alguien que le ayude a uno a solucionar las pequeñas dificultades”.*

Finalmente otra dificultad del proceso de admisión especial radica en la ausencia de estadísticas que permitan un seguimiento académico de los estudiantes que ingresan por esta vía y determinar situaciones de deserción, cambios de carrera y datos sobre repitencia de cursos. A lo que se suma el incumplimiento de lo establecido en la normatividad interna de la Universidad, como ocurre con las tutorías y el Comité de Seguimiento.

El desafío actual que enfrenta la Universidad de Antioquia es mantener el proceso de admisión especial para minorías étnicas, superando las dificultades señaladas e implementando nuevas medidas que permitan su mejoramiento y consolidación.

(ii) Universidad Tecnológica de Pereira

La Universidad Tecnológica de Pereira (UTP) no tiene una política universitaria de acción afirmativa pero cuenta con una medida de admisión especial para miembros de minorías étnicas, indígenas y negritudes, y para personas reinsertadas a la vida civil por procesos de paz, desplazados por la violencia y deportistas de alto rendimiento. Esta admisión especial está reglamentada por el Acuerdo 04 del Consejo Superior que comenzó a regir en febrero de 2000.

Mediante este acuerdo se reservan cinco cupos en cada uno de los 25 programas que ofrece la UTP para los miembros de estos regímenes especiales. Esto significa que los aspirantes provenientes de cada uno de estos grupos tiene garantizado al menos un cupo en cada programa.

Proceso de admisión

La inscripción es gratuita. Los aspirantes deben presentar las certificaciones correspondientes que, en el caso de las minorías étnicas, deben ser del Ministerio del Interior. La selección para la admisión general de la UTP se hace mediante el puntaje del examen de Estado. El carácter especial de la admisión está en que no existe un puntaje mínimo para el ingreso, sino que son admitidos los estudiantes con mayor puntaje en el examen de Estado, pues la Universidad está consciente de que estas minorías no van a tener unos puntajes requeridos para competir con el resto de los estudiantes que se presentan a la UTP (Entrevista José Germán López).

La medida de reservar cinco cupos para los regímenes especiales tiene dos características. Por un lado, no son cupos adicionales, lo que significa que si en un programa académico determinado se ofrecen 51 cupos, como en el caso del Medicina, 5 cupos son para los regímenes especiales y los 46 restantes son para los aspirantes regulares. En segundo lugar, a cada uno de los grupos (indígenas, negritudes, etc.) le corresponde al menos uno de los cinco cupos reservados. En aquellos casos en los que hay una alta demanda por estos cupos, *"como en el caso de Medicina, se admite al aspirante de cada uno de estos grupos que tenga el mejor puntaje en el examen de Estado"* (Entrevista Suny Vargas).

Medidas académicas para mejorar el rendimiento e incentivos a la excelencia durante la fase lectiva

No existen medidas académicas de apoyo a los estudiantes de los regímenes especiales. Estos estudiantes cuentan, como lo señala López, con las tutorías regulares para todos los estudiantes que requieran de ellas. No obstante, la Facultad de Educación en la actualidad está elaborando proyectos de trabajo con comunidades afrocolombianas e indígenas. El primero es la Licenciatura en Educación para población indígena. María Teresa Zapata, Decana de la Facultad de Educación, señala que su objetivo es la preparación pedagógica de indígenas para que enseñen saberes propios en sus comunidades, específicamente en la comunidad donde se desarrolla el proyecto de la licenciatura (Entrevista María Teresa Zapata).

Esta licenciatura se inició en 2001 con una única admisión de estudiantes, es decir, sólo está programada para preparar una promoción de indígenas. Las clases son semipresenciales ya que los docentes se desplazan a la comunidad indígena ubicada en el Municipio de Pueblo Rico, en Risaralda, durante los fines de semana, festivos y vacaciones. En la actualidad el proyecto se encuentra estancado porque en los últimos seis meses los docentes no han podido ingresar a la zona de la comunidad por la presencia de actores armados y el aumento de las acciones violentas.

La Facultad de Educación además está desarrollando un proyecto para iniciar en el año 2004 un Diplomado en Estudios Afrocolombianos con comunidades afrocolombianas y mestizas para aportar desde el nivel de la educación superior al desarrollo de la cátedra de estudios afrocolombianos reglamentada en la Ley 70 de 1993 y de los lineamientos que el Ministerio de Educación Nacional ha hecho al respecto. (Entrevista María Teresa Zapata)

Medidas no académicas de retención dentro del sistema educativo formal

La UTP cuenta con varios programas de bienestar universitario –bono alimenticio, bono de matrícula y monitoría social– que, si bien se encuentran dirigidos a toda la población estudiantil, atienden prioritariamente a los estudiantes pertenecientes a los estratos 1 y 2 y a los que provienen de lugares diferentes a la ciudad de Pereira (Entrevista Luzvian Saray). Dadas sus características socioeconómicas, la mayoría de los estudiantes que ingresan por regímenes especiales entran en las categorías de atención prioritaria mencionadas.

Para ingresar a estos programas se requiere de un estudio socioeconómico previo (Entrevista José Germán López) y además se exige realizar una contraprestación. El bono alimenticio consiste en una de las tres comidas diarias –desayuno, almuerzo o comida, según lo que el estudiante escoja– y como contraprestación el estudiante debe trabajar dos horas semanales en actividades de la universidad.

El bono de matrícula exonera de pago en un determinado semestre al estudiante que demuestra no contar con el dinero suficiente.

En este caso la contraprestación es un trabajo de servicio social de cuatro horas semanales (Entrevista Luzvian Saray).

La monitoría social está diseñada para los estudiantes que tienen sus necesidades básicas satisfechas pero necesitan dinero para su sostenimiento dentro de la Universidad (libros, fotocopias, etc.). Se trata básicamente de una vinculación laboral en que los estudiantes cumplen labores administrativas, logísticas e incluso académicas y reciben un pago mensual calculado de acuerdo con las labores desempeñadas, que puede ser de hasta un salario mínimo mensual.

La ayuda de bienestar existe desde 1999 y, como lo muestra el Cuadro 6, sus beneficiarios han ido en aumento durante los últimos tres años. No se cuenta, sin embargo, con información desagregada que permita identificar a los estudiantes de regímenes especiales que son beneficiarios de estos programas.

CUADRO 6
Estudiantes beneficiarios de los programas de bienestar por año

Programa de bienestar	1999	2000	2001	2002	2003-1
Bono alimenticio		123	139	168	121
Bono de matrícula				86*	71
Monitoría	102	95	119	261	90
Total	102	218	258	515	282

* El bono de matrícula fue reglamentado por primera vez en el año 2002.
Fuente: Estadísticas internas de Bienestar Universitario 1999-2003.

Situación actual del programa

Los funcionarios y docentes entrevistados afirman que, en los tres años de vigencia del Acuerdo 04, este programa de admisión especial ha funcionado bien pues ha cumplido con el objetivo de facilitar el ingreso de estudiantes provenientes de diferentes sectores de la población (Entrevista Suny Vargas). Este logro se refleja en el aumento de admisiones durante los años en que ha estado vigente el acuerdo, como lo ilustra el Cuadro 7.

CUADRO 7
Estudiantes admitidos por regímenes especiales por año.
2000-2003

Régimen especial	2000	2001	2002-1*	2003	Total
Deportistas	6	4	1	16	27
Afrocolombianos	7	18	12	43	80
Reinsertados		1			1
Desplazados	1	6	3	19	29
Indígenas	7	9	6	17	39
Total	21	38	22	95	176

* No se cuenta con la información para el segundo semestre del año 2002.

Fuente: Presentación de la Vicerrectoría Académica como informe de gestión a la Rectoría de la UTP, septiembre de 2003.

Como se observa, el mayor número de ingresos por admisión especial corresponde a afrocolombianos e indígenas. La información sobre distribución de estos estudiantes por carrera no se encuentra disponible; sin embargo, de acuerdo con lo señalado por Vargas, la mayor concentración de inscripciones se encuentra en las carreras de Medicina e Ingenierías, lo que conlleva a que en muchos casos se desaprovechen los cupos ofrecidos en otras carreras debido a que no se presenta ningún aspirante. Esta situación es explicada por desconocimiento de la existencia de varios programas y de las ventajas que pueden ofrecer para sus comunidades (Entrevista Suny Vargas).

Los cinco cupos reservados en cada uno de los 25 programas implican que semestralmente hay 125 cupos (250 anuales) para estos grupos. En ninguno de los cuatro años se logra esta cifra, lo cual puede ser explicado por el hecho de la concentración en la inscripción.

Vargas señala que, adicionalmente, en un principio existió el problema de que algunos grupos tomaron el ofrecimiento de los cupos en beneficio propio: *"Cuando empezó el programa, las negritudes, en lugar de dar a conocer el programa y mostrar que era una oportunidad que la Universidad estaba ofreciendo, lo que hacían era vender los cupos"*. Este inconveniente se solucionó con la decisión de solicitar el certificado al Ministerio del Interior.

Dificultades y fortalezas del programa

Aparte del problema antes mencionado, la admisión especial en la UTP ha tenido un funcionamiento normal durante los tres años de vigencia del Acuerdo 04.

El seguimiento al rendimiento académico y el desarrollo de medidas de acompañamiento académico a los beneficiarios de esta admisión especial son tal vez dos acciones que no están contempladas en el diseño de los regímenes especiales y que tal vez a futuro sean puntos a desarrollar.

(iii) Universidad de Caldas

La Universidad de Caldas¹⁰⁶ cuenta con una medida de admisión especial para miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas consistente en la asignación de dos cupos para indígenas y dos cupos para afrocolombianos en cada uno de los 59 programas de pregrado que ofrece. Este proceso está establecido en el Acuerdo No. 33 Bis 1 del Consejo Académico de noviembre de 1991, para el caso de los indígenas, y por el Acuerdo 17 de 1999 para el caso de las comunidades afrocolombianas. Adicionalmente se han expedido otros dos acuerdos que exoneran a los estudiantes provenientes de estas comunidades del pago del valor de la matrícula y derechos académicos (Acuerdo No. 7 de 2003) y del pago del valor de la inscripción (Acuerdo No. 14 de 2003).

El origen y configuración del proceso de admisión especial en la Universidad de Caldas tienen dos características. Por un lado, surge de un primer convenio no formal que se dio en 1990 entre la Universidad y los cabildos indígenas de Río Sucio, Caldas. Posteriormente en 1991 surge el convenio formal para el ingreso de los estudiantes indígenas a la Universidad, convenio que presenta la particularidad de que tanto la Universidad como los cabildos indígenas adquieren compromisos mutuos para asegurar el funcionamiento del proceso de admisión.

La Universidad de Caldas se compromete a dar cumplimiento al sistema de cupos especiales establecidos en el acuerdo; prestar el apoyo necesario para la adaptación de los integrantes indígenas al medio universitario y realizar un seguimiento académico a los es-

tudiantes que permita una constante evaluación de ellos por parte de los cabildos indígenas a los que pertenecen (Convenio Universidad de Caldas, 1991).

Por su parte, el cabildo indígena se compromete a efectuar la selección de los candidatos teniendo en cuenta el rendimiento académico, el comportamiento social, la dedicación a la comunidad y la vocación profesional de los aspirantes; efectuar periódicamente evaluaciones de su rendimiento académico y facilitar el ejercicio profesional de sus egresados (Convenio Universidad de Caldas, 1991).

De esta forma, y a diferencia de los acuerdos de admisión especial que se han celebrado en las diferentes universidades reseñadas en esta investigación, se involucra formalmente a los cabildos indígenas para que hagan parte activa en el proceso de admisión con el objetivo de buscar que éste sea efectivo. No obstante, la rigurosidad de los compromisos establecidos, de acuerdo con lo señalado por el profesor Juan Manuel Castellanos, la admisión especial en la Universidad de Caldas no es un programa que cuente con medidas adicionales que vayan más allá de la admisión especial.

La segunda característica de la admisión especial en la Universidad de Caldas es que en los acuerdos mencionados se hace alusión a la Ley de la República 121 de 1991, específicamente al artículo 26, como justificación normativa para la adopción de estas medidas especiales. Por medio de la Ley 121 de 1991 y el artículo 26 señala que deberán adoptarse medidas para garantizar (...) la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional. Esta justificación es de especial interés ya que no está presente en ninguno de los otros acuerdos para los procesos de admisión especial revisados en otras universidades, y efectivamente esta ley ofrece un sólido que respaldo a este tipo de iniciativas.

Proceso de admisión

Los Acuerdo N° 33 Bis 1 de 1991 y 17 de 1999 reglamentan el proceso de admisión para los miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas respectivamente. El proceso de admisión

consiste en la asignación de dos cupos por cada una de estas comunidades en los programas de pregrado.

El sistema de ingreso regular a la Universidad se determina por el puntaje obtenido en el examen de Estado. Los aspirantes indígenas y afrocolombianos compiten entre ellos para la asignación de los cupos reservados a los miembros de estas comunidades.

Si bien el proceso de admisión especial comenzó a regir a partir de noviembre de 1991, sólo en 2001 la Universidad comenzó a exigir una certificación de la Oficina de Asuntos Etnicos del Ministerio del Interior que demostrara la pertenencia de los estudiantes a las comunidades indígenas y afrocolombianas. La medida respondió a una denuncia de personas del Departamento del Cauca sobre estudiantes que no pertenecían a comunidades negras. No obstante, el Director de Admisiones y Registro, Carlos Ruíz, señala que este mecanismo no ha sido del todo efectivo ya que se han presentado problemas con el Ministerio del Interior sobre todo porque en la Oficina de Asuntos Etnicos cambian constantemente de director y los avales no vienen firmados por la misma persona (Entrevista Carlos Ruíz)

De igual forma, y en concordancia con lo especificado en el convenio entre los cabildos y la Universidad de Caldas, los aspirantes deben presentar un aval por parte de las comunidades en la que certifican su pertenencia a las comunidades. Este mecanismo, según el profesor Castellanos, ha generado inconvenientes, sobre todo en el caso de los afrocolombianos, pues existen comunidades que no están organizadas. La percepción de Castellanos y del grupo de investigación es que, además, tal como está planteada en la actualidad, la medida que pone a competir a los afrocolombianos e indígenas entre sí "es una acción de discriminación positiva paradójica en si misma" debido a las condiciones desiguales existente entre los que estudiaron en espacios urbanos y quienes lo hicieron en áreas rurales.

En el caso de los indígenas, según Castellanos y Ruíz, las dificultades en el proceso de inscripción y admisión no son tan frecuentes, lo que los lleva a concluir que el mayor problema en el proceso de admisión especial está centrado en las comunidades afrocolombianas.

Esta identificación del problema llevó a las directivas de la Universidad a tomar medidas correctivas adicionales. Para esto en 2001 se realizó una reunión con funcionarios del Ministerio del Interior y se invitó a toda las comunidades negras para tratar el tema, decidiéndose que las comunidades debían organizarse para presentar a los estudiantes y que las convocatorias de la Universidad de Caldas se publicarán en las comunidades sin ningún intermediario (Entrevista Carlos Ruíz). Además quedó establecido que los aspirantes a los cupos especiales deben presentar el aval de las comunidades y el certificado del Ministerio del Interior.

No se cuenta para este trabajo con información suficiente para determinar cómo ha funcionado este sistema de certificación que ha sido implementado durante los últimos dos años.

Medidas académicas para mejorar el rendimiento e incentivos a la excelencia durante la fase lectiva

De acuerdo con los avances realizados por el grupo de investigación que está evaluando la política de admisión especial, *"la Universidad no tiene medidas de apoyo académico para los estudiantes que ingresan por el proceso de admisión especial. Por ejemplo, no existe una tutoría intercultural. No tiene una política de manejo y mejoramiento del castellano. La mayoría de indígenas tiene el castellano como lengua materna, pero eso no implica que el manejo de ésta sea la de un nivel escolar"* (Entrevista Juan Manuel Castellanos).

Una de las recomendaciones que hará el grupo evaluador está encaminada precisamente hacia la creación de medidas de apoyo académico, sobre todo para aquellos estudiantes que provienen de regiones y comunidades apartadas y que han recibido una formación académica que difiere de la de la mayor parte de los estudiantes que ingresan a la Universidad de Caldas. Por lo tanto, la creación y desarrollo de medidas académicas de retención en el sistema educativo es uno de los puntos pendientes como complemento de la política de admisión especial.

Medidas no académicas de retención dentro del sistema educativo formal

Existen tres medidas no académicas de retención dentro del sistema educativo formal. La primera es la exoneración del pago del valor de la inscripción, exclusiva para los miembros de comunidades indígenas y reglamentada en el Acuerdo 14 de 2003. La medida no cubre a los estudiantes afrocolombianos porque no existe una organización de estas comunidades que permita una distribución efectiva y gratuita de los formularios, como sí sucede con las comunidades indígenas que cuentan con los cabildos (Entrevista Carlos Ruíz).

La segunda medida es la exoneración del pago del valor de la matrícula semestral y de derechos académicos, que se aplica tanto para los estudiantes indígenas como para los afrocolombianos y está consignada en el Acuerdo 7 de 2003. Para lograr que se haga efectiva la exoneración de la matrícula, los estudiantes deben presentar un proyecto de trabajo comunitario para ser desarrollado en sus respectivas comunidades. *"Ese proyecto debe estar avalado por el gobernador indígena y dos o tres personas del cabildo, para el caso de los indígenas, y por las autoridades de las comunidades afrocolombianas, para el caso de los estudiantes de las negritudes"* (Entrevista Carlos Ruíz). No obstante, no existe un seguimiento del cumplimiento y desarrollo de estos proyectos de trabajo comunitario.

En tercer lugar, los estudiantes indígenas cuentan con un apoyo de residencias estudiantiles, donde no pagan por el alojamiento. Adicionalmente, los estudiantes que ingresan por el proceso de admisión especial pueden ser beneficiarios de los diferentes programas que ofrece la Dirección de Bienestar Universitario de la Universidad de Caldas para todos los estudiantes y que están enfocados básicamente hacia la atención en temas de salud, apoyo psicológico, deportes y consejerías en temas no académicos. No existe un programa de alimentación como en otras universidades, pero sí cuenta con un sistema de apoyo financiero en que se otorgan préstamos y becas condonables a los estudiantes que lo requieran por su situación socioeconómica (Entrevista Marta Inés Urrego).

Situación actual del programa

Las cifras suministradas por la Oficina de Registro indican que hay 152 estudiantes indígenas y 98 afrocolombianos activos en la Universidad de Caldas. Esto significa que 250 estudiantes han ingresado por el proceso de admisión especial, de los cuales cerca del 60% pertenece a comunidades indígenas y el 40% restante a comunidades afrocolombianas.

No obstante, el grupo de investigación que está evaluando el proceso de admisión especial estima que en la actualidad los datos de la Oficina de Registro no son confiables, debido principalmente a que el sistema de registro hasta 1995 no contaba con un sistema de identificación de los estudiantes que ingresaban por esta vía. La ausencia de estas estadísticas conlleva a que no exista un seguimiento de los primeros egresados que fueron beneficiarios de la admisión especial.

"No sabemos cuántos egresados indígenas hay, sabemos que hay muchos, usted va a Río Sucio y ve que muchos son egresados de la Universidad. Esto sucede porque el sistema académico de la Universidad no es fiable. Nosotros para la evaluación hicimos una especie de censo y encontramos que el año pasado había 120 estudiantes de los cuales el 80% es indígena y el 20% dicen ser afrocolombianos" (Entrevista Castellanos).

Como se observa, los datos de la Oficina de Registro no coinciden con los que menciona Castellanos. Esto además genera una ausencia de seguimiento académico general de los estudiantes puesto que es muy difícil establecer la deserción académica o los cambios de una carrera a otra.

El grupo de investigación que evalúa la política ha establecido que existe una concentración de estudiantes indígenas y afrocolombianos en las carreras de Medicina, Enfermería, Trabajo Social, Veterinaria, Derecho y Agronomía. María Olga Loaiza, profesora del Departamento de Estudios de Familia, señala que las entrevistas realizadas a los beneficiarios de la admisión especial demuestran que la elección de una carrera no responde a una evaluación racional sobre lo que significa el conocimiento específico de esa carrera como aporte para sus comunidades (Entrevista María Olga Loaiza).

De esta manera, la Universidad de Caldas tiene como retos a futuro mejorar sus sistema de registro académico, crear y desarrollar medidas académicas de acompañamiento para los estudiantes de admisión especial, encontrar mecanismos efectivos de la acreditación de los estudiantes pertenecientes a grupos étnicos para que se cumpla efectivamente el objetivo de la consecución de la equidad, así como hacer efectivas las normas que incluyen a los cabildos indígenas tal como está estipulado en el acuerdo firmado entre la Universidad y los cabildos de Río Sucio.

(iv) Universidad Industrial de Santander (UIS)

La UIS contó con un sistema de cupos especiales para la admisión de miembros de comunidades indígenas, hijos de servidores de la UIS, reinsertados, bachilleres con la distinción Andrés Bello, bachilleres con servicio militar obligatorio cumplido y bachilleres deportistas. En total, 1.706 estudiantes se beneficiaron de este sistema, siendo mayoritarios los casos de soldados bachilleres e hijos de servidores de la UIS (89.3%), y en menor medida los miembros de las comunidades indígenas y los reinsertados (4.5%), como lo muestra el Cuadro 8.

CUADRO 8
Número de beneficiarios por acuerdos especiales de la UIS por año

Acuerdo especial	No. Beneficiarios	%
Soldados bachilleres	695	40.7
Hijos de servidores	659	38.6
Deportistas destacados	172	10.1
Andrés Bello	103	6.0
Comunidades indígenas	58	3.4
Reinsertados	19	1.1
Total	1706	100.0

Fuente: Estadísticas suministradas por la Oficina de Admisión y Registro de la UIS. Octubre de 2003.

Cada uno de los grupos contó con un sistema particular de admisión según el acuerdo que lo respaldaba. La única medida académica de acompañamiento para los estudiantes de admisión especial fue un curso de nivelación (Entrevista Elberto Carrillo).

Este sistema de admisión especial dejó de operar en 2001 para todos los casos, con excepción de los bachilleres con la distinción Andrés Bello.

Acuerdos especiales de admisión

Desde 1991 el Consejo Académico de la UIS expidió cuatro acuerdos mediante los cuales reglamentó la creación de cupos especiales para los diferentes grupos. El primero fue el Acuerdo 97, del año 1991, para hijos de servidores de la Universidad, que dispuso "*adicionar en cada oportunidad (semestralmente) a los cupos disponibles que fija el Consejo Académico para cada una de las carreras que se cursan en la Universidad Industrial de Santander, hasta un diez por ciento (10%) de los mismos para ser adjudicados a los hijos de servidores activos de tiempo completo y tiempo parcial y ex servidores*" (Acuerdo 97 de 1991)

El acuerdo en su artículo 3 estableció además que si el número de posibles beneficiarios excedía el cupo adicional establecido en el Artículo 1, la adjudicación se haría según el puntaje obtenido en el examen de Estado, el cual en ningún caso podía ser inferior al 60% de la nota máxima posible. De estos cupos especiales se beneficiaron 659 estudiantes durante los diez años de vigencia del acuerdo. Esta admisión especial fue derogada en 2001 debido a una tutela interpuesta a la Universidad en reclamo del derecho a la igualdad en el proceso de admisión.

El segundo acuerdo de admisión especial fue expedido en 1992 y estableció un tratamiento especial para el ingreso de estudiantes provenientes de grupos reinsertados en procesos de paz. Este tratamiento especial fue justificado en el Acuerdo 013 de 1992 como respuesta al Pacto Político por la Paz y la Democracia acordado por el gobierno nacional con los miembros de los grupos alzados en armas en el año de 1990¹⁰⁷.

Este acuerdo también reglamentaba que, en caso de que se presentara un número mayor de aspirantes que cupos a proveer, la adjudicación se haría según el resultado del examen de Estado. De este sistema se benefició un total de 19 reinsertados, siendo el grupo que presentó un menor número de estudiantes durante los años de vigencia del acuerdo.

Fundación EQUITAS

El tercero es el Acuerdo 069 de 1995, que reglamentó el proceso de admisión especial correspondiente a bachilleres con distinción Andrés Bello. Ha beneficiado a 103 estudiantes¹⁰⁸ y es el único acuerdo que se encuentra vigente.

Por último, la admisión especial para los bachilleres deportistas se dio en 1995 mediante el Acuerdo 072, y la admisión especial para bachilleres que hayan prestado el servicio militar obligatorio, se estableció mediante el Acuerdo 181 de 1996.

El Acuerdo 025 de 2001 derogó los cuatro acuerdos antes señalados. La medida se debió al ambiente de tensión que afectaba a la Universidad. Había en curso varios procesos jurídicos por diferentes causas, a lo que sumó una tutela interpuesta por una estudiante que denunciaba la violación de sus derechos fundamentales a la igualdad y a la educación. Esta acción fue el detonante para que las directivas tomaran la decisión de finalizar la admisión especial, con excepción de los indígenas, lo cual se hizo posteriormente.

En la mencionada tutela, la estudiante alegó trato discriminatorio al no ser admitida para el primer semestre de 2001, mientras que un 10% de cupos adicionales estaban destinados a hijos de los trabajadores de la UIS que no habían obtenido el puntaje requerido para ingresar de manera directa y que además estaban exentos del valor de la matrícula. La estudiante solicitó que la Universidad le asignara uno de esos cupos adicionales destinados a hijos de los servidores de la institución, sin pertenecer a dicho grupo.

A pesar de que el juez no falló en favor de la estudiante, en su sentencia consideró que el sistema de admisión especial para los hijos de los servidores de la UIS era inequitativo. Debido a ello las directivas decidieron poner fin al sistema de admisión especial. Al respecto, la profesora Marta Vitalia Corredor señala que el tema de la admisión especial para hijos de servidores de la UIS era

"Un tema muy espinoso ya que antes de la tutela se habían dado varios comentarios en los que se alegaba que no había igualdad de oportunidades para todos los estudiantes. Lo que se discutía era el hecho de que hubiera excepciones para el caso de los hijos de los servidores y que se dejara por fuera de la Universidad a

gente con más potenciales académicos. Por eso, antes de la tutela se dieron varios intentos de acabar con estos programas de admisión especial” (Entrevista Marta Vitalia Corredor).

El fallo del juez que indica la inequidad presente en la admisión especial para los hijos de los servidores de la UIS, se basa en el principio contenido en el Artículo 13 de la Constitución, puesto que el hecho de ser el hijo de un servidor de la Universidad no conlleva de ninguna forma una situación de discriminación o marginalidad que justifique la adopción de un acción afirmativa, como lo es la admisión especial. De ahí que la creación de cupos especiales y la exigencia de un menor puntaje en el examen de Estado para el ingreso de los hijos de los empleados haya sido considerada una medida inequitativa y discriminatoria.

Admisión especial para miembros de comunidades indígenas

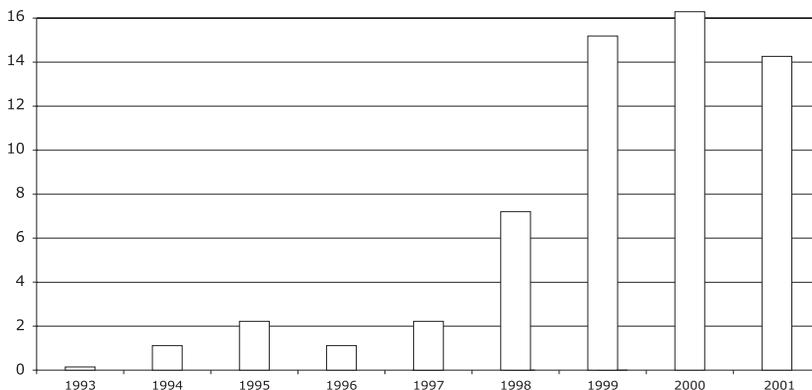
La admisión especial para comunidades indígenas establecía la creación de un cupo adicional en cada programa académico de pregrado. Los aspirantes debían competir entre sí por ese cupo, teniendo como criterio básico el puntaje en el examen de Estado. La exigencia mínima establecida para el ingreso de los estudiantes indígenas, al igual que en los casos señalados anteriormente, era obtener el 60% del puntaje exigido en el examen de Estado.

Los aspirantes indígenas al cupo especial eran eximidos del pago del valor de los derechos de inscripción y aquellos que eran aceptados se beneficiaban con el pago de la matrícula mínima establecida por la Universidad.

El Acuerdo que reglamentó la admisión establecía en el artículo 4 que la Universidad reconocía como beneficiarios de la admisión especial *"sólo a indígenas que permanezcan integrados a sus comunidades, lo cual deberá ser demostrado por certificación del jefe de asuntos indígenas del Ministerio del Interior"* (Acuerdo 146 de 1993:1).

Por medio de esta reglamentación entre los años 1993 y 2001 ingresaron a la UIS un total de 58 indígenas. El mayor número ingresó a partir del año 1998 y los años 1999, 2000 y 2001 fueron los de mayor ingreso, como lo muestra el Gráfico 3

GRÁFICO 3
Ingreso estudiantes indígenas a la Universidad Industrial de Santander por año. 1993-2001



Fuente: Estadísticas suministradas para esta investigación por la Oficina de Admisión y Registro de la UIS. Octubre de 2003.

La mayor parte de estos estudiantes se concentraron en las carreras de Ingeniería, Medicina y Derecho. De los 58 estudiantes indígenas que ingresaron por el proceso de admisión especial, 30 se encuentran activos, 16 están en receso universitario o pendientes de obtener el título, 10 se han retirado y 1 ha obtenido el título profesional (Oficina de Administración y Registro, 2003)

Esta admisión especial para indígenas fue derogada en 2001 por el Acuerdo 088. Para la elaboración de este informe no se cuenta con información acerca de las razones que llevaron a las directivas de las UIS a tomar esta determinación. Esta derogación se presentó cinco meses después de que la Universidad derogó los demás cupos especiales existentes. Frente a este tema comenta Yolanda Rangel, Coordinadora de Admisiones y Registro:

"Los indígenas no venían en las mismas condiciones que el resto de estudiantes, por eso la admisión especial para indígenas tenía un sentido social y un papel muy importante. (...) Cuando

finalizó el programa, los indígenas venía a preguntar por los cupos que existían, se informaban simplemente, no hubo ninguna resistencia por parte de ellos” (Entrevista Yolanda Rangel).

Becas para estudiantes indígenas en Bucaramanga

En Bucaramanga existe una iniciativa particular de carácter filantrópico que otorga ayudas económicas y logísticas a estudiantes indígenas en los diferentes niveles de educación, incluyendo educación superior. La acción ha sido liderada por el sacerdote noruego Bruce Olsson¹⁰⁹ y consiste en el financiamiento de los estudios básicos y superiores de los estudiantes indígenas, alojamiento, e incluso dineros adicionales para su sostenimiento en la ciudad (Entrevista Julio Alberto Valderrama). Los recursos provienen del trabajo de Olsson *“escribiendo libros, dando conferencias, etc., con lo cual mantiene el programa. No hay ninguna ayuda de entidades colombianas”* (Entrevista Lucila Murillo). No se conoce si hay ayuda internacional.

Para el alojamiento de los estudiantes, Olsson compró tres departamentos en un edificio céntrico de Bucaramanga. Estos departamentos se han ido adecuando poco a poco con computadores y espacios propicios para el estudio. Murillo señala que entre 450 y 500 indígenas aproximadamente se han beneficiado de esa ayuda. *“Muchos de estos estudiantes llegan a una edad muy temprana para iniciar los estudios básicos; la mayoría llega entre los 10 y los 11 años del grupo de los Motilones y luego se extendió a otros grupos”* (Entrevista Julio Alberto Valderrama).

Los estudiantes que se encuentran activos dentro del programa son hombres; no hay mujeres en la actualidad, porque *“eran muy difíciles, muy desobedientes, no aceptaban nada y por eso a todas las devolvieron”* (Entrevista Julio Alberto Valderrama).

Si bien este programa no es exclusivo para educación superior, se reseña por estar dirigido a una población específica, como los indígenas, y porque ha resultado en la obtención de títulos profesionales. Es el caso del indígena entrevistado para este informe, quien culminó sus estudios superiores en el año 2002, regresó a su comunidad en el 2003 y le gustaría desarrollar estudios de posgrado.

b. Universidades privadas

Universidad Pontificia Bolivariana (UPB)¹¹⁰

La Universidad Pontificia Bolivariana en Medellín cuenta con la Licenciatura en Etnoeducación ofrecida por la Facultad de Educación en modalidad "semipresencial" que se creó mediante un convenio interinstitucional con el Instituto Misionero de Antropología (IMA) (UPB, 2003) y con la Organización Indígena de Antioquia (OIA), *"en concordancia con las necesidades educativo-formativas requeridas para los contextos socioculturales de las comunidades indígenas, afros, rurales y urbanas"* (UPB, 2003).

Sus antecedentes se remontan 30 años atrás cuando el IMA y la UPB comenzaron a trabajar como obra social de la Iglesia en la Licenciatura de Ciencias Sociales. Los estudiantes que llegaban a la UPB lo hacían por las convocatorias que hacían los obispos en todo el país.

En 1998 la Facultad de Educación y el IMA decidieron diseñar una propuesta de formación *"no sólo para responder al requerimiento del Ministerio de Educación Nacional, sino para realmente implementar un programa acorde al desarrollo de las comunidades. Es así como la Facultad presentó la propuesta de Licenciatura en Etnoeducación y es acreditada por el Comisión Nacional de Acreditación y obtiene el registro del Ministerio"* (UPB, 2003).

La Licenciatura en Ciencias Sociales que había funcionado hasta entonces se transformó en Licenciatura en Etnoeducación, que comenzó a funcionar bajo el principio básico de formar maestros indígenas y afrocolombianos con base en una reflexión sobre los saberes propios y de la propia comunidad.

De acuerdo con lo señalado por Lady Restrepo, el convenio existente entre la UPB y el IMA para el desarrollo de la Licenciatura en Etnoeducación contempló la creación de extensiones de la Licenciatura para ser aplicadas en otras regiones del país. De esta forma, se hicieron las extensiones en Leticia, Putumayo y Cauca, mientras que la sede central se encuentra en Medellín, donde se reúnen periódicamente los estudiantes provenientes de diferentes partes del país en donde no existen las extensiones antes señaladas.

La UPB además mantiene otro convenio con la Organización Indígena de Antioquia¹¹¹ para la formación de docentes exclusivamente indígenas. La incursión de esta organización en asuntos educativos surgió en los noventa cuando, en su política de capacitación a los miembros de sus comunidades, la OIA realizó una experiencia de profesionalización de maestros indígenas, en la cual unos 90 indígenas obtuvieron el título de bachillerato académico y/o pedagógico. *"Queriendo continuar con el proceso de formación profesional, se firma entonces el convenio UPB-OIA, y específicamente con el Indei, que es el ente encargado de la parte educativa en la OIA"* (UPB, 2003).

Mediante este convenio ingresaron a la Universidad 72 estudiantes indígenas provenientes de los grupos Embera, Tulé y Senú, de los cuales en este momento están activos 50. Las razones por las cuales los restantes se han retirado no se conocen. En la actualidad la UPB está participando con el grupo Diverser de la Universidad de Antioquia en la investigación sobre la situación del estudiante indígena, precisamente con el objetivo de indagar por las causas de estas deserciones.

Esta licenciatura tiene un carácter semipresencial y funciona de la siguiente manera: los estudiantes se desplazan cada seis meses al encuentro regional en la ciudad de Medellín, donde durante veinte días toman clases en el campus de la UPB. Al finalizar este período los estudiantes vuelven a sus comunidades. Durante el resto del semestre asisten a dos encuentros zonales que se realizan en cada una de las zonas donde están ubicadas las comunidades y que tienen una duración de una semana. Los profesores de la UPB se desplazan a las diferentes zonas y se hace el trabajo tutorial con cada uno de los estudiantes. El resto del tiempo, los estudiantes deben realizar un trabajo individual con base en las guías entregadas durante el encuentro regional. Esa actividad individual se llama el microcentro.

La OIA, que diseñó esta metodología de trabajo, comenzó a buscar ayuda en otras instituciones para llevar a cabo la idea de formar profesores. Su búsqueda culminó en el convenio firmado con la UPB. El proceso de formulación de la licenciatura tomó cerca de dos años para llegar a los acuerdos de su implementación. Respecto de

la financiación de esta licenciatura, se estableció que la UPB presta los servicios académicos y la OIA da un pago periódico por esos honorarios. Es un pago mínimo pues se considera una labor social. La OIA cobra a sus estudiantes el valor de la matrícula.

En la actualidad hay aproximadamente 60 estudiantes matriculados cuya composición básicamente es de líderes comunitarios, maestros, candidatos a maestros, pertenecientes a pueblos Embera chamí, Embera dóbida, Embera eyabida, Senú y Tules. En cuanto a la composición por género, Restrepo señala que es mucho más alta la composición masculina:

"Hay un origen machista. El que se educa es el hombre y la mujer debe estar reservada a labores más de la casa, ella es la portadora de la cultura y las mujeres que vienen acá es porque han hecho un trabajo constante de acompañamiento desde la misma organización. Estas mujeres son líderes porque han tenido una relación con las organizaciones de mujeres y como mínimo ya son maestras".

En cuanto a las fortalezas de la licenciatura, el Rector del Instituto Departamental de Educación Indígena de Antioquia y miembro de la OIA, Guzmán Cáizamo, señala:

"Lo que uno ve es que la Licenciatura ha logrado cambiar la mirada, el panorama, no solamente a los estudiantes sino también a las autoridades y comunidades locales, zonales; porque, por ejemplo, yo acabo de venir del Baudó y uno de los viejos hacía una evaluación pública y decía que el programa de licenciatura es muy importante porque los maestros mejoraron su manera de ser, es decir, la licenciatura permitió que ellos fueran mucho más sensibles, mucho más asequibles, mucho más de relación con las demás gentes; superaron esa posición que tenían, aquí yo soy el maestro, yo soy el que manda aquí, yo soy el portador del saber, yo soy el que sé". (Conversatorio con los líderes indígenas Abadio Green Stocel y Guzmán Cáizamo)

Adicionalmente, los líderes indígenas señalan que la mayor fortaleza del programa es la forma en que se da la investigación y la enseñanza, ya que se presenta desde los saberes propios de cada

cultura y no “desde libros”. Además que se da un conocimiento intercultural en el que se aprenden costumbres y culturas de las otras comunidades a las que pertenecen los estudiantes. (Conversatorio con los líderes indígenas Abadio Green Stocel y Guzmán Cáizamo)

Por otra parte, y en lo que se refiere a las dificultades del programa de licenciatura, se debe señalar que uno de los problemas que se presenta en la actualidad es la consecución de fondos para el sostenimiento del programa a futuro. El tema financiero es uno de los puntos por resolver tanto por parte de las autoridades de las organizaciones étnicas como de las directivas de la Universidad.

CUADRO 9
Resumen medidas especiales por Universidad

Universidad	Medida	Origen	Proceso de admisión	Medidas académicas	Medidas no académicas	Situación actual	Fortalezas	Debilidades
Nacional de Colombia	Admisión especial para indígenas	1986 iniciativa de la rectoría	*2% de cupos por carrera *Examen de admisión de la Universidad *Compiteen entre ellos por los cupos	*No política académica de apoyo *Existencia de medidas puntuales *Núcleos universitarios *Tutorías para todos los estudiantes en sede Medellín	*Pago matrícula mínima *Acceso a préstamo universitario	*Reforma en 1999 generó tensiones *Han ingresado 865 indígenas	*Amplia cobertura *Ingreso miembros de diferentes comunidades indígenas	*No tiene recursos propios *No hay seguimiento académico *Permanencia de los estudiantes *Retorno a comunidades
Nacional de Colombia	Admisión especial mejores bachilleres municipios pobres	1989 iniciativa de la rectoría	*2% de cupos por carrera. *Examen de admisión de la Universidad. *Compiteen entre ellos por los cupos.	*No política académica de apoyo *Existencia de medidas puntuales.	*Pago matrícula mínima *Acceso a préstamo universitario.	*Bajo ingreso últimos 3 años. *Cubrimiento estratos 1 y 2 en su mayoría. *Han ingresado 1701 estudiantes	*Rendimiento académico normal *Cobertura	*Lazos con las regiones de origen
Distrital Francisco José de Caldas	Cupos para minorías étnicas, culturales, reinsertados y desplazados	2002 iniciativa de la rectoría	*Por 40 admitidos regulares por carrera se asignan cinco cupos especiales. *Examen de Estado.	*No política académica de apoyo	*No medidas no académicas.	N.D.	N.D.	N.D.

Universidad	Medida	Origen	Proceso de admisión	Medidas académicas	Medidas no académicas	Situación actual	Fortalezas	Debilidades
De los Andes	Programa oportunidades para talentos nacionales	1994 por iniciativa estudiantil con apoyo de directivas.	*Identificación y selección de posibles beneficiarios. *Entrevistas y pruebas académicas y psicológicas	*No política académica de apoyo *Existencia de medidas puntuales	*Sistema de acompañamiento *Financiamiento y condonación matrícula y préstamo para sostenimiento	*No opera actualmente *Se beneficiaron 126 estudiantes antes, 14 de ellos indígenas	*65% de los beneficiarios se graduaron o se encuentran en proceso	*Problemas financieros impidieron continuidad del programa
Externado de Colombia	Admisión especial para indígenas Facultad Ciencias Sociales	2001 por iniciativa de la Facultad de Ciencias Sociales	*Examen de estado no es determinante *5 cupos por semestre	*No política académica de apoyo *Existencia de medidas puntuales *Tutorías en matemáticas y español *Diálogo de saberes	*50% descuento en valor matrícula *No hay auxilios adicionales *Bono de almuerzo	*12 indígenas en la actualidad. *Se busca ampliación otras facultades.	N.D.	N.D.
Javeriana	Apoyo a estudiantes indígenas	1999 iniciativa de la Rectoría	*Admisión regular *Examen de Estado *No se establece número de cupos *Apoyo discrecional del rector	*No política académica de apoyo *Existencia de medidas puntuales *Tutorías según demanda	*Descuento parcial en el valor de la matrícula dependiendo del caso	*Han ingresado 85 estudiantes indígenas	N.D.	No hay datos estadísticos sobre graduados

Universidad	Medida	Origen	Proceso de admisión	Medidas académicas	Medidas no académicas	Situación actual	Fortalezas	Debilidades
Del Rosario	Admisión especial para grupos minoritarios	2002 por iniciativa de la Rectoría	*3 cupos anuales. *Menor puntaje en examen de Estado y examen de admisión.	*No política académica de apoyo *Existencia de medidas puntuales *Tutores personales	*Descuento del 90% en valor de matrícula. *Bono de alimentación.	*Hay 7 beneficiarios: 6 indígenas y 1 afrocolombiano.	N.D.	N.D.
De Antioquia	Admisión especial para indígenas y afrocolombianos	*Indígenas 1983. *Afrocolombianos 2002. Por iniciativa de la Rectoría	*2 cupos por carrera semestrales por cada grupo *Menor puntaje en el examen de admisión de la Universidad *Compite entre ellos por los cupos	*No política académica de apoyo *Tutores para todos los estudiantes *Comité de seguimiento y evaluación *Semillero de investigación para estudiantes indígenas	*No hay medidas no académicas específicas.	*Han ingresado 434 indígenas.	*Amplia cobertura	*Datos de registro. *Certificación de pertenencia. *No funcionamiento de medidas académicas *Alta deserción. *No acompañamiento a estudiantes
Tecnológica de Pereira	Admisión especial minorías étnicas	2000 por iniciativa de rectoría	*Cinco cupos para regímenes especiales. *Examen de Estado *Compite entre ellos por los cupos.	*No medidas académicas. *Licenciatura en educación para población indígena	Programas de bienestar universitario para todos los estudiantes.	*Han ingresado 176 estudiantes por admisión especial.	*Amplia cobertura.	Problemas de certificación.

Universidad	Medida	Origen	Proceso de admisión	Medidas académicas	Medidas no académicas	Situación actual	Fortalezas	Debilidades
De Caldas	Admisión especial indígenas y afrocolombianos	*1990 indígenas. *1999 afrocolombianos. El primer acuerdo se da por convenio entre directivas y cabildo indígena.	*Dos cupos por cada comunidad. *Examen de Estado. *Compiteen entre ellos por los cupos.	No medidas académicas.	*Exoneración de valor de inscripción. *Exoneración valor matrícula. *Residencias para estudiantes.	*Hay 152 indígenas y 98 afrocolombianos.	*Amplia cobertura	*Datos de registro. *Certificación.
Industrial de Santander	Cupos especiales	Desde 1991 hasta 1996 se crean los acuerdos de admisión especial.	*Examen de Estado. *Menor puntaje.	No medidas académicas.	No medidas no académicas	*No opera en la actualidad.	*Contó con 1706 estudiantes.	Problemas jurídicos.
UPB	Licenciatura en etno-educación.							

N.D. No datos

Fuente: Información contenida en el capítulo IV.

CAPÍTULO IV

LECCIONES APRENDIDAS SOBRE LOS AVANCES Y LIMITACIONES DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN COLOMBIA

Desde el punto de vista normativo, el punto de partida para las acciones afirmativas en Colombia está estrechamente ligado a la promulgación de la Constitución de 1991 y al contenido del artículo 13, que establece que el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y debe adoptar medidas en favor de grupos discriminados y marginados. Según la Constitución, estos grupos son principalmente las mujeres, los indígenas, los afrocolombianos, las personas de la tercera edad, los discapacitados y los desplazados por la violencia.

El mandato constitucional ha estado respaldado y resguardado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y ha sido reforzado por medio de la legislación, todo ello dentro del marco del Derecho Internacional. De igual manera, con la Constitución de 1991 se ha dado un cambio sustancial en cuanto al rol que asume el ciudadano frente al tema de los derechos y la exigencia que hace de ellos. El Magistrado Manuel José Cepeda señala:

"La gente ya no concibe estos temas como simples temas políticos, obviamente tiene una dimensión política crucial, pero la gente lo ve como un derecho. Ya no se ve como un favor, o una recomendación, etc., sino como un derecho. La gente exige un derecho" (Entrevista Manuel José Cepeda).

Así, uno de los grandes avances en cuanto a derechos y acciones afirmativas se ha situado en la parte pedagógica, *"en el sentido en que los ciudadanos en general, y las minorías en particular, conocen mejor sus derechos y reclaman por ellos"* (Entrevista Ana María Díaz).

De la misma manera, se han presentado avances significativos en la promoción, creación y desarrollo de medidas de acción afirmativas concretas destinadas a ciertos grupos de la población. Es el caso de las mujeres con la Ley de Cuotas, que determina como mínimo el 30% de participación femenina en los cargos de niveles decisorios de la administración pública. Lo mismo sucede con los

indígenas, que cuentan con un sistema de participación en los recursos económicos nacionales que es beneficioso para el desarrollo y preservación de sus resguardos. Y con los afrocolombianos que cuentan con un sistema de titulación colectiva de tierras. Entre otros casos.

Asimismo, en las acciones afirmativas presentes en la educación superior se evidencian grandes avances ya que existen varias universidades públicas y privadas que cuentan con sistemas de admisión especial para miembros de ciertos grupos de la población, como indígenas y afrocolombianos, la mayor parte, y en menor medida para desplazados y reinsertados.

Si bien se presentan estos avances en materia de acción afirmativa, es importante señalar que no hay en la normatividad ni en el ambiente general de las medidas especiales, un uso del vocablo acción afirmativa como tal. Es decir, la acción afirmativa, tal y como es trabajada en el Capítulo I, no está presente dentro del vocabulario normativo ni en el práctico.

En el documento se hace una interpretación de las diferentes medidas a partir del trabajo conceptual consignado, el cual permitió establecer en qué casos se puede asimilar la norma y/o la práctica con la acción afirmativa y en cuáles no, y hacer una clasificación de éstas a partir de la tipología propuesta.

El nivel jurisprudencial es tal vez el único terreno donde se habla directa y concretamente de acciones afirmativas. Sin embargo, en este terreno se encuentra un debate no explícito acerca del concepto de acción afirmativa a partir de la interpretación que se hace del Artículo 13 de la Constitución Política. Este debate, consignado en el Capítulo II, se presenta entre algunos juristas y constitucionalistas que consideran la acción afirmativa en un sentido amplio en donde su aplicación se justifica toda vez que exista una situación de discriminación, vulnerabilidad y marginalidad. En este sentido, las medidas encaminadas hacia la población desplazada se pueden considerar acciones afirmativas. Por otro lado, se encuentran los juristas que consideran la acción afirmativa en el sentido clásico, entendiendo que sólo tiene lugar en aquellos ca-

sos en los que se presente discriminación por las razones establecidas en la Constitución, es decir por sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Dentro de este concepto, las medidas para los desplazados no se consideran como acciones afirmativas.

Ahora bien, no obstante los avances encontrados en el ámbito normativo, la concreción de las medidas ha tenido una serie de limitaciones que han impedido pasar efectivamente de una igualdad formal formulada en la legislación, a una igualdad real en la que los grupos discriminados o marginados superen esa condición y sean incluidos de manera amplia dentro del sistema. Teniendo en cuenta que la acción afirmativa se considera como temporal hasta que la situación que se quiere corregir se haya superado, se puede señalar que ninguna de las medidas ha logrado la meta de la inclusión total a satisfacción. Prueba de ello es que la mayor parte de las medidas reseñadas en los capítulos III y IV son clasificadas, de acuerdo con la tipología ONU¹¹², como medidas de equidad afirmativa, es decir, que formalizan una serie de garantías para que en la distribución de los bienes sociales se dé tratamiento equitativo. En otras palabras, son acciones para avanzar en el cumplimiento de la igualdad de oportunidades. Tan sólo una de las medidas reseñadas, la Ley de Cuotas en participación política para mujeres, puede ser clasificada como una medida de preferencia afirmativa, que corresponde a la idea más clásica de acción afirmativa, en la que por la sola adscripción a un grupo se determina la concesión de bienes sociales, y así se asegura la aplicación efectiva de los derechos consignados en las normas.

Frente a este panorama de avances y limitaciones, las preguntas que surgen son: ¿Hasta dónde se da un cumplimiento real de lo establecido en las normas? ¿Cuáles son las limitaciones que impiden el logro de la igualdad real amparada en la Constitución Política? ¿Qué impulsa los avances encontrados en acciones específicas?

Del desarrollo de la investigación se puede concluir que la brecha existente entre la norma y la práctica se explica por diferentes razones. Entre ellas destacan el contexto de conflicto armado que experimenta el país¹¹³ y las múltiples violencias que se relacionan

con él; la falta de voluntad política para aplicar lo contenido en las normas, una situación aguda de déficit fiscal que limita el desarrollo de medidas especiales y la limitada organización de la sociedad civil.

Una de las características principales en la configuración y desarrollo de la agenda pública en materia de acciones afirmativas en Colombia es el hecho de que el prolongado conflicto armado se ha constituido en un claro obstáculo para el cumplimiento de la normatividad constitucional. En otras palabras, el gran avance normativo que surge en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991 y que posibilita la existencia de las acciones afirmativas encaminadas a lograr la igualdad real y efectiva entre los ciudadanos, no se ha implementado ni cumplido plenamente por las restricciones que trae consigo el conflicto armado.

En la medida en que el conflicto armado involucra directamente a la población civil, se ven vulnerados gravemente los derechos humanos de los ciudadanos. Al respecto, Jaime Castro hace énfasis en que, si bien la Constitución Política se constituyó sin duda en el giro político más significativo de la historia reciente de Colombia, el ambiente de guerra ha impedido su desarrollo pleno (Entrevista Jaime Castro).

Cecilia Barraza agrega:

"La guerra limita la aplicación de lo que se ha ganado en el terreno legal, porque si uno ve cuáles son las zonas más afectadas por el conflicto, son básicamente las zonas de las negritudes y de indígenas. La guerra si impide el ejercicio de los derechos, lo que no hay que dejar es que esos derechos se borren" (Entrevista Cecilia Barraza).

Adicionalmente, tal como señala el senador Antonio Navarro, el conflicto armado en sí mismo está en relación con las condiciones de desigualdad e inequidad que precisamente busca combatir la normatividad constitucional:

"El conflicto colombiano es producto de una serie de discriminaciones: discriminación política y discriminación social. Esta última es la más complicada de resolver porque en Colombia no se ha hecho ninguna reforma social de fondo, a diferencia de otros países de América Latina donde se han implementado reformas

profundas: distribución de la tierra, reformas urbanas, etc. Colombia no ha hecho una reforma de fondo para disminuir las desigualdades sociales” (Entrevista Antonio Navarro).

Más allá de la dificultad que impone el conflicto armado en el cumplimiento de la normatividad sobre acción afirmativa, la guerra crea situaciones de desigualdad y discriminación, como ocurre con el desplazamiento. Sin duda alguna, uno de los principales problemas sociales que debe enfrentar el Estado colombiano en relación con la creación de medidas especiales en cuanto ayuda material, protección y promoción de los derechos de los individuos está centrado en el caso de los desplazados¹¹⁴, puesto que esta población se encuentra en una situación de vulnerabilidad y marginalidad que requiere de atención especial, más allá de la ayuda humanitaria, que le permita corregir dicha situación.

No obstante, el tema del desplazamiento es trabajado en el actual gobierno básicamente en la atención humanitaria de emergencia, es decir, la atención a la población en el momento en que se da el desplazamiento, y en la labor de registro. El cambio fundamental en la política de atención al desplazamiento en la actualidad, en relación con gobiernos anteriores, está en el hecho de que los desplazados están siendo atendidos como una población en situación de pobreza y no como una población en situación de alta vulnerabilidad. En otras palabras, esta población está siendo atendida con la oferta regular del Estado, lo que implica la no existencia de un tratamiento diferenciado.

Esta situación que ocurre con el desplazamiento se encuentra presente también en el tratamiento de otras poblaciones, como la tercera edad o los discapacitados, para quienes no es muy clara la continuidad de programas y medidas existentes en su favor bajo la administración actual.

Lo anterior es justificado por el gobierno nacional como una consecuencia del déficit fiscal que afronta el país y que se presenta como la tercera gran limitación para la implementación, desarrollo y continuidad de programas y medidas especiales para ciertos grupos de la población. El argumento económico lleva a que exista una

discusión no explícita respecto de la prioridad que debe dar el gobierno nacional a la atención a la pobreza o al desarrollo de programas especiales para ciertos grupos de la población. La disyuntiva se presenta en la medida en que el Estado dice no contar en la actualidad con los recursos suficientes para atender simultáneamente la situación de pobreza y los programas de otros grupos de la población que se encuentran en situación de marginalidad y vulnerabilidad. No obstante, es claro que los limitados recursos existentes son destinados en su mayoría a la política de seguridad democrática¹¹⁵ en perjuicio de la inversión social.

Esta posición gubernamental se agrava si se tiene en cuenta que el sector de la población que se ve más afectado es la población desplazada, por ser el sector que ha contado hasta el momento con buena parte de la ayuda gubernamental y porque la política de guerra frontal contra la subversión implica que el conflicto armado continuará, incrementando las situaciones de desplazamiento.

"Ahí hay un desconocimiento por parte del gobierno grave porque la situación de desplazamiento forzado se constituye en una violación masiva de derechos humanos. Lo ha dicho la Corte. El gobierno dice que atiende a la población desplazada con la oferta regular del Estado, es decir por pobreza. Empieza a haber una serie de decisiones en salud, generación de ingresos, en vivienda, que significan en la práctica desmontar esos programas especiales que en algunos casos ya tenían definidos para la población desplazada y presentarle como única oferta la oferta regular" (Entrevista Camila Moreno).

Por otra parte, la brecha entre la norma y la práctica también se explica por la falta de voluntad política manifestada en el no cumplimiento a cabalidad de lo estipulado en la normatividad. Ana María Díaz señala que *"Colombia es un país rico en acciones afirmativas, pero cuando se bajan a la práctica, los avances no han sido muy significativos"* (Entrevista Ana María Díaz). Lo anterior significa que el gran desarrollo normativo en el país no ha tenido una implementación correspondiente, lo que ha llevado a que gran parte de la normatividad se encuentre sólo en el papel sin que se haya aplicado debidamente.

Además se evidencia en el ambiente político una serie de puntos de alerta sobre lo que puede ser el futuro de la protección y promoción de los derechos de los individuos en relación con el tema de las acciones afirmativas, en la medida en que existen intentos por limitar lo contenido en la Constitución. Un ejemplo de ello es la propuesta de reforma que se tramita en el Congreso para limitar la acción de tutela en lo referente a los derechos sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente. Limitar la acción de tutela, en tanto herramienta jurídica que garantiza el cumplimiento de los derechos de los individuos, significaría una restricción de éstos.

Los líderes políticos consultados en esta investigación para indagar por la agenda pública de la acción afirmativa coinciden señalar que, si bien existe una situación de falta de voluntad política por parte de las autoridades, la falta de organización, movilización y presión de la sociedad civil también es causa de que no se dé una concreción y desarrollo de las acciones afirmativas. Las acciones afirmativas han sido empujadas más desde la normatividad que por el liderazgo de un partido o movimiento político. Cifuentes menciona que:

"No se han generado movimientos políticos desde la comunidad que a su turno se proyecten como presiones en relación con el legislativo para que éste establezca tratamientos diferenciados. Realmente el motor de las acciones afirmativas ha sido jurisprudencial y la propia Constitución que ha sido muy específica en el hecho de que se le debe dar un tratamiento favorable, no homologable en lo que se da en general, para llegar a una situación de igualdad sustancial en determinados casos" (Entrevista Eduardo Cifuentes).

El punto central en la crítica a la debilidad de la organización política de la sociedad en torno al tema de las acciones afirmativas surge precisamente de que no existe una fuerza política que se encargue, como principio rector, de promover acciones afirmativas y fiscalizar su cumplimiento, de tal suerte que los logros en esta materia aparezcan casi como acciones de una persona o grupo, más no de un partido o movimiento político amplio. Los avances

ocurridos en torno a las acciones afirmativas no han sido resultado de una lucha por estas medidas como tales, sino que han surgido de procesos paralelos entre sectores muy acotados que deciden la creación de éstas. Así ocurre en la mayor parte de los casos, salvo en el de la Ley de Cuotas donde sí se dio una lucha clara con la participación del movimiento de mujeres en cabeza de la Red Nacional de Mujeres. Castro señala al respecto:

"Llama la atención que lo mucho o lo poco que se ha conseguido en materia de acciones afirmativas en Colombia es algo difuso en la sociedad. No es la bandera de un partido. No es que un partido político haya dicho 'yo estoy por el reconocimiento de los indígenas, de las comunidades negras, de la mujer, etc.'; (...) eso es una mentalidad difusa en la sociedad. Tampoco es que haya sido la Iglesia Católica. (...). Me parece también que, así como no hay una fuerza política abanderada del tema, tampoco hay unos sectores sociales o políticos que rechacen el tema" (Entrevista Jaime Castro).

Aunque la acción afirmativa no sea la bandera de un partido o movimiento político, tampoco se puede desconocer que algunos han logrado organizarse y sacar adelante medidas a su favor. El catastro de acciones afirmativas en Colombia hace evidente los grandes avances en esta materia sobre todo en dos sectores de la población, las mujeres y los indígenas. Los logros de estos grupos se atribuyen en gran parte a la organización de los mismos.

Los indígenas, por ejemplo, consiguieron representación en la Asamblea Nacional Constituyente gracias a su organización. Las mujeres, por su parte, gracias a sus diversas expresiones de organización, han conseguido un número significativo de medidas de acción afirmativa en diferentes áreas. En lo político cuentan con la Ley de Cuotas; en lo rural cuentan con la Ley de Mujer Rural Agraria y en la Ley agraria, con medidas especiales; y en lo laboral, cuentan con la Ley para Mujeres Jefas de Hogar.

La revisión del origen de las principales medidas de acción afirmativa deja en evidencia que el papel desempeñado por la sociedad civil fue fundamental no sólo en el proceso de elaboración de los

marcos legales sino de las reglamentaciones necesarias para ponerlas en marcha. Los casos trabajados que ilustran mejor esta situación son precisamente aquellos relacionados con el tema de mujeres e indígenas. En estos casos fue evidente la conformación del triángulo del empoderamiento¹¹⁶ y se dio una conjunción de fuerzas entre las organizaciones civiles, miembros del Estado y miembros de la política formal para el diseño y la aprobación de medidas especiales.

Concretamente esta situación se dio, en el caso de las mujeres, en la Ley de Cuotas, en la Ley de Mujer Rural y la reglamentación del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales, en la Ley de Mujeres Jefas de Hogar, en la Ley Agraria. En el caso de los indígenas esto sucedió con la participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación y con la inclusión de la población indígena dentro del sistema general de seguridad social en salud, entre otras.

Estos procesos complejos, que ameritan un análisis en profundidad, dieron como resultado la formulación de medidas cuyos objetivos tienden hacia la inclusión, el logro de la igualdad, la equidad y la no discriminación. La reducción de la brecha entre la norma y la práctica presente en estos casos es posible gracias a la existencia de una organización de los grupos interesados en la creación y aplicación de estas medidas.

En el Capítulo I de este documento se hace una reflexión en torno al concepto de acción afirmativa y se señala que las medidas de acción afirmativa se aplican a los "grupos que logran constituir poder para establecer el reclamo de una demanda". Esto significa que es más probable que las medidas de acción afirmativa se apliquen a aquellos grupos que son discriminados y requieren superar esa condición y adicionalmente logran organizarse para reclamar por dichas medidas.

La brecha entre la norma y la práctica también tiende a reducirse en aquellos casos donde existe una voluntad política para la aplicación de la norma, que se refleja en la ingeniería institucional y la asignación presupuestal. Los programas de la Alcaldía de Bogotá

bajo la administración de Antanas Mockus (2001-2003) son ejemplos en donde se hace evidente la voluntad de cumplir con lo estipulado en la ley con la creación de programas, como en el caso del programa para las mujeres cabeza de hogar y el programa para las personas de la tercera edad. Igualmente sucede con la Ley de Cuotas, la cual, según lo señalado en el documento, ha sido cumplida a cabalidad por la Alcaldía Mayor de Bogotá. Lo mismo ocurre en el caso de la Gobernación de Antioquia, donde se evidencia una voluntad política de cumplir la normatividad.

No obstante, como ya se señaló, algunas medidas indicadas en el catastro no han logrado ir más allá de su formulación pues su proceso de implementación y ejecución se ha dado de forma parcial o restringida, lo que se explica por tres razones básicas.

En primer lugar, porque las entidades encargadas no cuentan con los recursos necesarios para poner en marcha los proyectos. En muchos de los casos presentados se hace evidente que la continuidad de las medidas a futuro es incierta puesto que los recursos con los que se cuenta son cada vez más bajos. Lograr que una medida entregue cobertura progresiva hasta alcanzar el total de una población determinada implica un aumento constante en el monto destinado para tal fin¹⁷. Todo lo cual se dificulta aún más, como se mencionó, por el contexto de déficit fiscal que afronta Colombia actualmente.

La segunda razón es la ausencia, en algunos casos, de voluntad política para poner en marcha lo estipulado en las leyes y proyectos. Finalmente, también atenta contra la implementación de medidas de acción afirmativa una constante en los programas estatales como es el proceso de reestructuración del Estado. En el caso de la administración de Alvaro Uribe, esto ha significado una reasignación de funciones y de responsabilidades en las entidades que venían manejando los diferentes programas y medidas, que ha hecho que algunos programas estén detenidos en su desarrollo.

El análisis de la normatividad y del catastro de medidas hace evidente una situación de doble vía, en la que existe una brecha entre la norma y la práctica, pero al mismo tiempo se presentan algunos

avances significativos no sólo en la norma sino en la implementación de ciertas medidas.

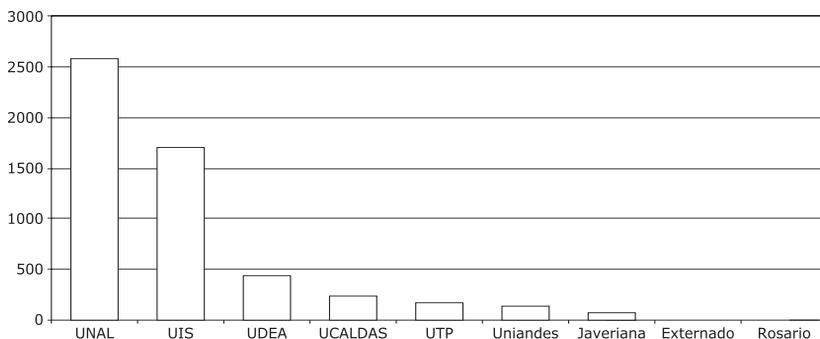
Dentro de este contexto nacional la investigación se propuso revisar las acciones afirmativas en la educación superior en cuanto a los procesos de ingreso, retención académica y no académica y apoyo a la graduación, entre otras, en diferentes universidades. Este desarrollo deja varias lecciones.

Es evidente que a nivel de la educación superior en Colombia existe una serie de medidas especiales que buscan la inclusión de ciertos grupos de la población dentro del sistema educativo. De tal suerte que resulta una constante la existencia de un amplio número de universidades, entre las cuales se encuentran las más importantes del país, que tienen sistemas de admisión especial. Sin embargo, si bien estas medidas por sus características son consideradas como acciones afirmativas, no existe en la educación superior un debate en torno al tema como tal, lo que conlleva a que el gran avance de los sistemas de admisión especial encuentre limitaciones.

Del estudio desarrollado en las diferentes universidades se pueden sacar varias conclusiones. Es clara la diferencia entre la configuración y desarrollo de las medidas de acción afirmativa en las universidades públicas y privadas. Los programas especiales de las universidades públicas para indígenas, salvo en el caso de la Universidad Distrital que inicia la admisión especial en el año 2002 y la Universidad Tecnológica de Pereira en el año 2000, son anteriores a la Constitución de 1991, respondiendo más que a un mandato normativo, a una ampliación de la cobertura de la educación superior con la idea, como –señaló el Rector de la Universidad Nacional, Marco Palacios– de que la diversidad de la nación se viera representada en la Universidad. No obstante, si bien es cierto que estos programas surgen con antelación a la Constitución de 1991, el ingreso amplio y constante de estudiantes provenientes de comunidades indígenas es posterior a la promulgación de la Carta Magna. Las universidades privadas inician los programas especiales a fines de la década de los noventa y principios de los años 2000.

Lo común, tanto en las universidades públicas como privadas, es que los primeros programas estuvieron dirigidos a las poblaciones indígenas. Las medidas especiales para miembros de comunidades afrocolombianas son mucho más recientes. En cuanto al desarrollo de las medidas, también existen diferencias entre las universidades públicas y privadas. Las primeras han sido persistentes en el desarrollo de los programas y se observa una tendencia a la ampliación de la cobertura, lo cual se refleja en un volumen mayor de estudiantes que lo que se presenta en las universidades privadas. En el Gráfico 4 se pueden observar las diferencias existentes en el número de beneficiarios de los programas especiales que funcionan en las universidades públicas. Las cinco primeras columnas corresponden a las universidades públicas y las cuatro restantes a universidades privadas.

GRÁFICO 4
Número total de beneficiarios de programas especiales por
Universidad 1987-2003.



Fuente: Elaboración propia

Esta diferencia en la cobertura de los programas especiales en las universidades públicas y privadas se explica por la tradición de los programas especiales en las universidades públicas y por el hecho de que exista un mandato legal (Ley 70 de 1993) que determina el tratamiento especial de las minorías étnicas en el sector de educación,

y en segundo lugar por razones financieras. La educación privada es costosa; esto hace que estas instituciones limiten la admisión de estudiantes especiales. Es el caso de la Universidad de los Andes que tuvo un programa relativamente exitoso de admisión especial el cual fue finalizado por razones financieras. Lo que, por otra parte, demuestra que estos procesos especiales no son lineales y en cualquier momento pueden terminar.

Sin embargo, tanto en las universidades públicas como privadas se dan tendencias similares en los criterios de seguimiento de las medidas especiales. En cuanto al proceso de admisión se encuentran dos constantes. Por un lado se manejan cupos especiales para ciertos grupos de la población que pueden ser adicionales a los destinados a los estudiantes regulares, o bien se ofrece un porcentaje de los cupos por carrera para los estudiantes de admisión especial. También se da una menor exigencia en el requisito académico de ingreso, lo que significa la aceptación de un menor puntaje en el examen de Estado o en el examen de admisión.

En cuanto a las medidas académicas de acompañamiento y apoyo es claro que la política de admisión especial no va acompañada de una política académica enfocada hacia estos estudiantes. En algunos casos existen tutorías o cursos nivelatorios, pero se trata de medidas para todos los estudiantes y no tienen una focalización especial. Esta situación conlleva a que los estudiantes que ingresan por admisión especial sufran un proceso de invisibilización una vez que inician sus estudios. No obstante, existen algunas iniciativas creadas como una forma de acompañamiento académico, que no son fruto de una política concreta sino de acciones individuales que surgen en coyunturas concretas. Es el caso de los núcleos universitarios surgidos en la Universidad Nacional y del Semillero de Investigación Para Estudiantes Indígenas de la Facultad de Educación de la Universidad de Antioquia.

Asimismo, es común a las diversas universidades la inexistencia de un mecanismo de seguimiento sistemático del rendimiento académico de los estudiantes que ingresan por admisión especial, lo que conlleva a que, en la mayor parte de los casos, las directivas universitarias desconozcan este aspecto, al igual que la mortalidad

académica, los cambios de carrera y los índices de deserción y de graduación, entre otros.

La medida no académica más común en las universidades privadas es el descuento parcial o total del valor de la matrícula, y en las universidades públicas el pago de la matrícula mínima. Son pocas las ayudas adicionales referentes a alimentación y auxilios para alojamiento y gastos propios de la vida universitaria y urbana. No obstante, las universidades cuentan con servicios de bienestar universitario como ayudas financieras, salud, deporte, etc., dirigidos a todos los estudiantes, dentro de los cuales entran los de admisión especial. Estos servicios de bienestar universitario requieren de una mayor investigación.

Se puede concluir que un número significativo de universidades cuentan con procesos de admisión especial en los que se registra un número amplio de matrículas, lo cual se constituye en un avance en materia de acciones afirmativas. Sin embargo, en la mayor parte de estas universidades la admisión especial no está acompañada de medidas académicas y no académicas encaminadas al logro de la permanencia en el sistema educativo y el buen desempeño de los beneficiarios. En otras palabras, las acciones afirmativas están dirigidas a la inclusión dentro del sistema educativo de miembros de grupos minoritarios vulnerables o en estado histórico de discriminación y marginalidad, más no a la retención de ellos dentro del sistema.

Otra de las conclusiones es que la mayor parte de programas especiales reseñados en este documento están dirigidos a indígenas y afrocolombiano, pero no hay programas dirigidos a discapacitados, tercera edad ni desplazados, y se requiere de una mayor atención en lo referente a reinsertados. Por otra parte, en el desarrollo de la investigación no se evidenció la presencia de programas de posgrado con acciones afirmativas, lo que demuestra que la situación de la educación superior en Colombia, si bien ha tenido en esta materia un avance digno de reconocimiento en cuanto a los sistemas de admisión especial en programas de pregrado, requiere de una atención especial en niveles de posgrado¹¹⁸.

Por otro lado, existen dificultades comunes a todas las universidades. Por ejemplo, el primer requisito exigido a los estudiantes para postular a medidas especiales es la acreditación de pertenencia a sus comunidades de origen y, a su vez, la certificación, por parte de la Dirección de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior, de la existencia y debido registro legal de dichas comunidades. Al respecto, en algunos casos las autoridades de las comunidades indígenas o afrocolombianas han certificado la pertenencia a las comunidades de personas que en realidad no pertenecen a ellas. Las razones que explican esta situación pueden ser diversas; sin embargo, la más común es que hay personas que logran posicionarse como intermediarias entre las comunidades y las universidades para ofrecer los beneficios de la admisión especial como una herramienta de intercambio político (clientelismo) o simplemente como un medio para lograr beneficio económico. Se han visto casos, como el de Antioquia, en el que personas ajenas a la Universidad cobran una suma significativa por la información y los documentos de inscripción a las universidades.

Otro problema es la alta deserción y el bajo rendimiento académico de los estudiantes que ingresan por el sistema de admisión especial. Esta conclusión merece más investigación en razón de que las universidades no presentan un seguimiento sistemático de la situación académica de estos estudiantes que permita identificar claramente estos problemas y sustentarlos cuantitativamente, para así poder entrar a indagar por las razones que conllevan a estas situaciones y las posibles soluciones.

El registro académico de los estudiantes de admisión especial es otra de las dificultades comunes, pues su ausencia o vacíos impiden conocer la composición de la población beneficiaria. En la mayor parte de los casos estudiados las estadísticas se presentan de forma neutral y no incluyen información desagregada por sexo causando la invisibilización de las mujeres en cuanto a su admisión especial, ingreso, retención en el sistema y graduación. Ante esta situación urge preguntarse hasta dónde los programas especiales pueden estar reproduciendo desigualdades de género presentes dentro de las comunidades a las que pertenecen las

potenciales beneficiarias de estos programas. La inquietud queda planteada como tema de futuras investigaciones.

Por último, es importante señalar que se han presentado acciones jurídicas en contra de algunas de las universidades que cuentan con programas de admisión especial, acciones que, paradójicamente, apelan al derecho a la igualdad. De la revisión de las acciones de tutela, documentos jurídicos y sentencias de la Corte Constitucional fluyen reflexiones acerca del tema de los cupos especiales y procesos de admisión especial que permiten sacar varias conclusiones.

En primer lugar, es claro que, como se establece en la jurisprudencia constitucional, los cupos universitarios son bienes escasos que deben ser distribuidos de manera equitativa entre los ciudadanos. Esta distribución debe tener como criterio principal el mérito académico. No obstante, la jurisprudencia señala que las universidades pueden recurrir a otros criterios de selección cuando se presentan condiciones de desigualdad.

"Evidentemente, el criterio esencial de asignación de los cupos debe ser el mérito académico. Es decir, éste es el parámetro que debe regir el proceso general de distribución de estos bienes escasos. Sin embargo, es aceptable que las universidades utilicen otros criterios que flanqueen el parámetro básico de adjudicación de los cupos, cuando, por ejemplo, se persigue contrarrestar las condiciones desiguales con las que arriban a los exámenes de admisión los distintos aspirantes a ingresar a la universidad, o se procura dar cumplimiento a los fines de la institución universitaria" (Sentencia T-441 de 1997).

Esta argumentación sustenta las acciones afirmativas para aquellos casos en los que se presentan circunstancias de atraso socioeconómico:

"La 'desigualdad de origen' sí puede ser un argumento suficiente para que se brinde un tratamiento especial, en punto a la admisión en la universidad, a aquellos aspirantes que provienen de lugares con deficiencias en la prestación de la educación básica, a consecuencia del estado de atraso socioeconómico de sus sitios

de proveniencia. La consideración especial con estos aspirantes sería una forma de materializar el precepto constitucional que establece que 'el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados'" (Sentencia T-441 de 1997).

Las medidas especiales para el ingreso de miembros de comunidades que se encuentran en una situación de marginalidad o discriminación son jurídicamente justificables y se enmarcan dentro del mandato constitucional contenido en el Artículo 13. Al contrario, ciertos grupos no marginados ni discriminados, como pueden ser los hijos de los servidores de la institución educativa o los deportistas de alto rendimiento, no entran en la clasificación de marginalidad, discriminación y vulnerabilidad que sustentan las acciones afirmativas en Colombia y, por lo tanto, el demandante que reclama el derecho a la igualdad cuenta con los argumentos constitucionales y jurisprudenciales para lograr un fallo a su favor.

En el caso específico de los cupos y procesos especiales de admisión para miembros de grupos étnicos, especialmente grupos indígenas y afrocolombianos, existe toda una argumentación jurisprudencial y constitucional que las soporta y promueve. Con respecto a los cupos reservados en algunas instituciones de educación superior para los indígenas, la Corte Constitucional ha señalado:

"Los centros de educación superior cumplen distintas funciones en la sociedad. Una de ellas, actualmente la de mayor importancia, es la de formar los profesionales que habrán de atender las necesidades de la comunidad, con sus conocimientos especiales. Mas las tareas de la universidad no se reducen únicamente a la formación de profesionales. La Academia se orienta también al cumplimiento de otros fines, tales como el fomento de la cultura, la ciencia y la investigación; la promoción de valores caros a una sociedad democrática, pluralista y multicultural; el análisis de la sociedad en la que se inserta y la proposición de proyectos tendientes a solucionar las dificultades que se observan; el fortalecimiento de la unidad nacional y de la autonomía territorial; la incorporación del estudiante a la realidad del país y el impulso a

la voluntad de servicio de los jóvenes; etc. La consecución de estos objetivos puede hacer admisible desde el punto de vista constitucional que para eventos muy específicos se consideren otros criterios de acceso a la universidad, que acompañen al del mérito académico” (Sentencia T-441 de 1997).

Estas medidas específicas dentro de la educación superior están contenidas dentro de un marco más general que sustenta constitucionalmente la totalidad de las acciones afirmativas dirigidas a los grupos indígenas, especialmente, y de afrocolombianos:

“La Constitución de 1991 estableció una protección especial del Estado a favor de la comunidad indígena; mediante ésta se concede a sus miembros todos los derechos que se reconocen a los demás ciudadanos, prohibiendo cualquier forma de discriminación en su contra, pero además, y en aras de proteger la diversidad cultural, se le otorgan ciertos derechos radicados en la comunidad como ente colectivo, esto con el fin, de lograr una igualdad material en favor de este grupo social minoritario y de proteger la igualdad ante la diversidad étnica y cultural de la Nación. Como sustento o justificación de tal protección, está el abandono, la humillación y la discriminación a los que han sido expuestos los indígenas durante siglos, lo que hace necesario que se imponga siempre a su favor un trato preferencial, el cual, en la práctica se traduce en diferentes prerrogativas, tales como las facultades que tienen hoy en día, de juzgarse por sus propias autoridades, o de existir la previsión constitucional de entidades territoriales indígenas” (Sentencia T-1340 de 2001).

Y señala adicionalmente:

“La nueva concepción en las relaciones Estado-indígenas encaminadas a favorecer y fomentar la etnoeducación, la provisión de servicios especiales de salud, la adopción del paradigma del etnodesarrollo y el apoyo generalizado al movimiento indígena han venido siendo aceptadas inclusive antes de la entrada en vigencia de la nueva Carta política¹¹⁹, pero con la expedición de la misma, tal reconocimiento se ha afianzado y elevado al rango Constitucional” (Sentencia T-1340 de 2001).

De esta forma, las medidas especiales, como la asignación de cupos en universidades para grupos minoritarios en situación histórica de marginalidad, discriminación y vulnerabilidad –el caso de los indígenas y los afrocolombianos–, cuentan con argumentos objetivos y razonables (Entrevista Francisco Barreto) que justifican su aplicación en la medida en que son acciones afirmativas para lograr la igualdad real y material contenida en el Artículo 13 de la Constitución Política.

En suma, se debe reiterar que las acciones afirmativas en Colombia están respaldadas por una amplia normatividad en la que se fundamenta el desarrollo de medidas especiales para ciertos grupos de la población. No obstante, se hace evidente la brecha existente entre la norma y la práctica, lo que entendemos se explica por la situación particular que afronta el país en términos del conflicto armado, el déficit fiscal, la falta de voluntad política y los problemas organizativos de la sociedad civil.

La mayor parte de las medidas descritas son acciones de equidad afirmativa pues están encaminadas a garantizar una distribución equitativa de bienes sociales. La estrategia de comunicación para discapacitados y la Cátedra de Estudios Afrocolombianos pueden considerarse acciones de movilización afirmativa ya que su objetivo principal es la difusión de los derechos de los cuales son titulares los miembros de estos sectores de la población. La Ley de Cuotas de participación política para las mujeres es la única medida presentada que puede considerarse como una acción de preferencia afirmativa. En la educación superior las medidas existentes son clasificadas como acciones de equidad afirmativa ya que buscan generar las condiciones para una distribución equitativa de los bienes sociales, que en estos casos son los cupos universitarios.

Un avance más sustantivo que ayude a acortar la brecha entre las normas y su aplicación requiere una amplia difusión de aquellas para impulsar la conciencia de la ciudadanía sobre sus derechos y, al mismo tiempo, velar por la participación de la sociedad civil como veedora de su cumplimiento. Esto conduce a avances en la democracia liberal. La apertura que evidencia la educación superior

Fundación EQUITAS

con programas de admisión especial debe ser divulgada entre las diferentes universidades, grupos y comunidades de usuarios. Al Ministerio de Educación Nacional le cabe una gran responsabilidad en esta tarea. Al mismo tiempo las directivas de las universidades deben velar por un mejor desarrollo de estos programas y por ello es importante que realicen evaluaciones en profundidad que permitan conocer e impulsar políticas académicas que acompañen los procesos de admisión especial.

ANEXOS

ANEXO 1: CUADRO ENTREVISTAS

A continuación se presenta el cuadro de la entrevistas desarrolladas para la investigación. Se debe señalar que se realizaron varias consultas telefónicas a diferentes personas que no se encuentran listadas. Adicionalmente, se realizó una entrevista focal en la ciudad de Medellín con miembros de la Organización Indígena de Antioquia. Esta entrevista fue desarrollada por la profesora Zayda Sierra, de la Universidad de Antioquia, a partir de un cuestionario preparado por Magdalena León.

Fecha	Ciudad	Entrevistado	Cargo	Institución
21-May-03	Bogotá	Antonio Navarro	Senador de la República	Senado de la República
27-May-03	Bogotá	Alfredo Sarmiento	Director programa nacional de desarrollo humano	Departamento Nacional de Planeación
27-May-03	Bogotá	Olga Vasquez		
29-May-03	Bogotá	Jaime Castro	Abogado independiente	
29-May-03	Bogotá	Andrée Viana	Abogada Castro Galarza abogados	Castro Galarza Abogados
30-May-03	Bogotá	Manuel José Cepeda	Magistrado Corte Constitucional	Corte Constitucional
30-May-03	Bogotá	Ana María Díaz	Comisión colombiana de juristas	Comisión colombiana de juristas
04-Jun-03	Bogotá	Cecilia Barraza	Sisma	Sisma
04-Jun-03	Bogotá	Tina Song	Sisma	Sisma
17-Jun-03	Bogotá	Isabel Cristina Jaramillo	Abogada	
17-Jun-03	Bogotá	Carlos Gaviria	Senador de la República	Senado de la República
17-Jun-03	Bogotá	Camila Moreno	Defensora delegada para el desplazamiento	Defensoría del pueblo
17-Jun-03	Bogotá	Eduardo Cifuentes	Director derechos humanos Unesco	
04-Ago-03	Bogotá	Miriam Gutierrez	Consultora	IICA
04-Ago-03	Bogotá	Isabel Segovia	Directora poblaciones	Ministerio de Educación Nacional
04-Ago-03	Bogotá	Mauricio Castillo	Asesor poblaciones	Ministerio de Educación Nacional
05-Ago-03	Bogotá	Orlando Piñón	Director	Ascopar
05-Ago-03	Bogotá	Jesús Martínez, Consuelo Reyes y Alexandra Córdoba	Dirección etnias	Ministerio del Interior
05-Ago-03	Bogotá	Alejandro Téllez	Asesor proyecto de generación de ingresos	Red de Solidaridad Social

Fundación EQUITAS

Fecha	Ciudad	Entrevistado	Cargo	Institución
05-Ago-03	Bogotá	Lya Yaneth Fuentes	Asesora Subdirección DABS	DABS Alcaldía Mayor de Bogotá
05-Ago-03	Bogotá	Isabel Cristina Jaramillo	Profesora	Universidad de los Andes
06-Ago-03	Bogotá	Fresia Guacaneme	Coordinadora de proyectos	Fescol
08-Ago-03	Bogotá	Diana Escobar	Abogada	Consejería para la Equidad de la Mujer
08-Ago-03	Bogotá	Silvia Nelly Ochoa	Consultora proyecto mujeres jefas de hogar	Consejería para la equidad de la Mujer
08-Ago-03	Bogotá	Lucy Waterberg	Directora general de promoción social	Ministerio de Protección Social
08-Ago-03	Bogotá	Johana Castelblanco	Consultora Dirección de desarrollo territorial	Departamento Nacional de Planeación
15-Sep-03	Bogotá	Dilia Robinson	Directora	INCI
15-Sep-03	Bogotá	Patricia Luna	Directora técnica de políticas y programas	Red de Solidaridad Social
19-Sep-03	Bogotá	Berta Quintero	Subdirectora de poblaciones	Ministerio de Educación Nacional
19-Sep-03	Bogotá	Agustín Almendra	Asesor etnoeducación	Ministerio de Educación Nacional
30-Sep-03	Bogotá	Jairo Humberto Cifuentes	Vicerrector Académico	Pontificia Universidad javeriana
30-Sep-03	Bogotá	Marta Lilia Mayorga	Programa PAES	Universidad Nacional de Colombia
03-Oct-03	Bogotá	Ana María Cabanzo	Asistente de rectoría	Pontificia Universidad javeriana
06-Oct-03	Bogotá	Carl Langebaek	Decano Facultad de Ciencias Sociales	Universidad de los Andes
06-Oct-03	Bogotá	Claudia Cano	Profesora	Universidad Externado de Colombia
06-Oct-03	Bogotá	María Cristina Hoyos	Decana de estudiantes	Universidad de los Andes
07-Oct-03	Bogotá	Diego Tupaz	Estudiante indígena	Universidad Nacional de Colombia
10-Oct-03	Bogotá	Ana Manuela Ochoa	Abogada	Defensoría del pueblo
10-Oct-03	Bogotá	Diana Niño	Asistente Decanatura de estudiantes	Universidad de los Andes
17-Oct-03	Bogotá	Rafael Mejía	Jefe de la dirección de promoción estudiantil	Universidad Nacional de Colombia
20-Oct-03	Bogotá	Elisabeth Ungar	Profesora	Universidad de los Andes
23-Oct-03	Bucaramanga	Elberto Carrillo	Jefe de admisiones y registro	Universidad Industrial de Santander
23-Oct-03	Bucaramanga	Yolanda Rangel	Coordinadora de admisiones y registro	Universidad Industrial de Santander
23-Oct-03	Bucaramanga	Robinson Delgado	Ingeniero Programador	Universidad Industrial de Santander

Fecha	Ciudad	Entrevistado	Cargo	Institución
23-Oct-03	Bucaramanga	María Claudia Caballero	Bienestar Universitario	Universidad Industrial de Santander
23-Oct-03	Bucaramanga	Marta Vitalia Corredor	Profesora	Universidad Industrial de Santander
23-Oct-03	Bucaramanga	Julio Alberto Valderrama	Indígena	
23-Oct-03	Bucaramanga	Lucila Murillo	Administradora apartamentos	
27-Oct-03	Bogotá	Marco Palacios	Rector	Universidad Nacional de Colombia
27-Oct-03	Bogotá	Oscar Mejía	Director carrera de Ciencia Política	Universidad Nacional de Colombia
30-Oct-03	Pereira	José Germán López	Vicerrector Académico	Universidad Tecnológica de Pereira
30-Oct-03	Pereira	María Teresa Zapata	Decana de la Facultad de Educación	Universidad Tecnológica de Pereira
30-Oct-03	Pereira	Luzvian Saray	Jefe de Bienestar Universitario	Universidad Tecnológica de Pereira
30-Oct-03	Pereira	Suny Vargas	Asistente Registro	Universidad Tecnológica de Pereira
30-Oct-03	Manizales	Carlos Ruíz	Jefe de admisiones y registro académico	Universidad de Caldas
30-Oct-03	Manizales	Juan Manuel Castellanos	Director de Antropología	Universidad de Caldas
30-Oct-03	Manizales	Marta Inés Urrego	Jefe de Bienestar Universitario	Universidad de Caldas
04-Nov-03	Bogotá	Adolfo Triana	Director de Bienestar Universitario	Universidad Nacional de Colombia
05-Nov-03	Bogotá	Adriana Díaz	Coordinadora general del programa de tutorías	Universidad del Rosario
10-Nov-03	Medellín	Carlos Chepe	Estudiante indígena	Universidad de Antioquia
10-Nov-03	Medellín	Luis Fernando Restrepo	Asesor de la oficina Jurídica	Universidad de Antioquia
10-Nov-03	Medellín	Grupo semilleros de investigación		Universidad de Antioquia
10-Nov-03	Medellín	Cesar Augusto Vásquez	Jefe de admisiones	Universidad de Antioquia
10-Nov-03	Medellín	Margarita María Peláez	Directora centro de estudios de género	Universidad de Antioquia
10-Nov-03	Medellín	Robert Vh Dover	Profesor Antropología	Universidad de Antioquia
10-Nov-03	Medellín	Zayda Sierra	Directora grupo Diverser	Universidad de Antioquia
10-Nov-03	Medellín	Socorro Gutiérrez	Bienestra Universitario	Universidad Nacional sede Medellín
10-Nov-03	Medellín	Lady Restrepo	Profesora	Universidad Pontificia Bolivariana

ANEXO 2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991 Y 1886: COMPARACIÓN

Constitución de 1991	Constitución de 1886
<p>Preámbulo El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad¹, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia.</p>	<p>Preámbulo En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de afianzar la unidad nacional, una de cuyas bases es el reconocimiento hecho por los partidos políticos de que la religión Católica, Apostólica y Romana es la de la nación, y que como tal todos los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social y para asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, el pueblo colombiano, en plebiscito nacional, decreta: La Constitución política de Colombia es la de 1886, con las reformas de carácter permanente, introducidas hasta el acto legislativo No. 1 de 1947 inclusive, y con las siguientes modificaciones: (Plebiscito del 1 de diciembre de 1957, decreto legislativo No. 247 de octubre 4 de 1957).</p>
<p>Artículo 13 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.</p>	<p>No existe norma equivalente</p>
<p>Artículo 40 Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 	<p>No existe norma equivalente</p>

<p>6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.</p> <p>7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.</p>	
<p>Artículo 43 La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.</p>	No existe norma equivalente
<p>Artículo 46 El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.</p>	No existe norma equivalente
<p>Artículo 47 El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.</p>	No existe norma equivalente
<p>Artículo 171 El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.</p>	<p>Artículo 93 El Senado de la República se compondrá de dos senadores por Departamento, y uno más por cada doscientos mil o fracción mayor de cien mil habitantes que tengan en exceso sobre los primeros doscientos mil. Cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, la anterior base se aumentará en la misma proporción del incremento de su población que de él resultare. Las faltas absolutas o temporales de los senadores serán llenadas por los suplentes respectivos, siguiendo el orden de colocación de sus nombres en la correspondiente lista electoral. El número de suplentes será igual al número de senadores principales.</p>

Fundación EQUITAS

<p>Artículo 176 La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil. Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes.</p>	<p>Artículo 99 La Cámara de Representantes se compondrá de dos representantes por cada Departamento y uno más por cada cien mil habitantes que tengan en exceso frente a los primeros cien mil. Cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, la anterior base se aumentará en la misma proporción del incremento de población que de él resultare.</p>
--	--

Fuente: Presidencia de la República. *Constitución Política de Colombia. Paralelo 1886-1991*. Bogotá: Centro de información y sistemas de la Presidencia de la República, 1991.

¹ El resaltado es nuestro

ANEXO 3: MEDIDAS PARA EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

- El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada. (...) En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial. (...) El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados.
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Dirección de Desarrollo Social y de la Oficina de Mujer Rural, diseñará y ejecutará programas para la atención y consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada.
- El Instituto de Fomento Industrial, a través de los programas de Propyme y Finurbano otorgará líneas especiales de crédito en cuanto a periodos de gracia, tasas de interés, garantías y tiempos de amortización para el desarrollo de microempresas y proyectos productivos que presenten las personas beneficiarias de la presente ley.
- El Sistema General de Seguridad Social en Salud implementará mecanismos expeditos para que la población afectada por el desplazamiento acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993.
- La Red de Solidaridad Social dará en las mesas de solidaridad prioridad a las necesidades de las comunidades desplazadas y atenderá a las víctimas de este fenómeno, vinculándolas a sus programas.
- La Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer dará prelación en sus programas a las mujeres desplazadas por la violencia, especialmente a las viudas y a las mujeres cabeza de familia.

Fundación EQUITAS

- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dará prelación en sus programas a la atención de los niños lactantes, a los menores de edad, especialmente los huérfanos, y a los grupos familiares, vinculándolos al proyecto de asistencia social familiar y comunitaria en las zonas de asentamiento de los desplazados.
- El Sistema Nacional de Cofinanciación dará atención preferencial a las entidades territoriales que soliciten la cofinanciación de los diferentes proyectos para atender las necesidades de la población afectada por el desplazamiento forzado.
- Las entidades territoriales desarrollarán programas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia y accederán a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del FIS.
- El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, adoptarán programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básica y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia.
- El SENA dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos desplazados por la violencia, a sus programas de formación y capacitación técnica.
- La Defensoría del Pueblo diseñará y ejecutará programas de divulgación y promoción de las normas del Derecho Internacional Humanitario.
- La Comisión Nacional de Televisión diseñará y ejecutará campañas de sensibilización y concientización para prevenir el desplazamiento forzado en los canales de la televisión nacional, y el Instituto Nacional de la Reforma Urbana, Inurbe, desarrollará programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia.

ANEXO 4: PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA NORMATIVIDAD INTERNACIONAL

Principio	Documento internacional	Artículo
Igualdad	Declaración Universal de los Derechos Humanos	Artículo 1
	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	Artículo 2
	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Artículo 26
	Convención Americana sobre Derechos Humanos	Artículo 24
No discriminación	Declaración Universal de los Derechos Humanos	Artículo 2
	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Artículo 2
	Convención Americana sobre Derechos Humanos	Artículo 1
	Pacto Internacional de Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales	Artículo 2

ANEXO 5: ALTOS CARGOS DECISORIOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE ANDRÉS PASTRANA POR SEXO (1998-2002)

Entidad	Mujeres		Hombres		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ministerios	83	42	116	58	199	100
Departamentos administrativos	31	36	54	64	85	100
Superintendencias	37	35	69	65	106	100
Sociedades economía mixta	66	37	114	63	180	100
Total	217	38	353	62	570	100

Fuente: Observatorio mujeres y participación política

ANEXO 6: ALTOS CARGOS DECISORIOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE ÁLVARO URIBE POR SEXO A MAYO DE 2003

Entidad	Mujeres		Hombres Cargos		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ministros	6	50	6	50	12	100
Embajadores	9	15	53	85	62	100
Consejerías presidenciales	4	66	2	34	6	100

Fuente: Corporación Sisma Mujer. Mayo 2003

ANEXO 7: TITULACIÓN DE TERRITORIOS COLECTIVOS AFROCOLOMBIANOS (1996-2003)

Departamento	Hectáreas (htas.)	No. de títulos colectivos	Familias beneficiadas	Personas beneficiadas
Antioquia	229.419	10	2.200	10.835
Cauca	415.390	12	4.869	25.130
Chocó	2.877.833	50	27.604	152.157
Nariño	720.565	27	11.209	61.519
Risaralda	4.803	1	198	1.294
Valle	307.374	22	6.227	19.523
Totales	4.555.384	122	52.307	270.458

Fuente: Dirección de etnias del Ministerio del Interior².

² Las cifras manejadas por la Dirección de etnias del Ministerio del interior están basadas en los datos suministrados por el Incora a abril de 2003.

Notas

- 1 El pacto del Frente Nacional surgió como la solución política al enfrentamiento violento entre los partidos Liberal y Conservador originado en la década del cuarenta y como una forma de transición hacia la democracia luego del gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957). Firmado por los líderes de ambos partidos, acordaba la alternancia en el poder y la paridad en los cargos estatales, lo que significaba que el 50% de los cargos públicos serían ocupados por liberales y el otro 50% por conservadores (Dávila, 2002: 107).
- 2 Anexo 2
- 3 Anexo 2
- 4 Las personas consultadas y entrevistadas para la elaboración de este aparte fueron Jaime Castro, Cecilia Barraza, Antonio Navarro, Manuel José Cepeda, Carlos Gaviria, Isabel Cristina Jaramillo, Eduardo Cifuentes, Camila Moreno y Andréa Viana.
- 5 Ver Anexo 2
- 6 "Esto se puede explicar en parte porque los grupos indígenas en razón de su organización tuvieron representación especial en la Asamblea Nacional Constituyente. Los indígenas tuvieron un mejor tratamiento dentro del proceso constituyente; se les dio un trato preferente para elecciones; se estableció una serie de normas para favorecerlos tendientes a disminuir la desigualdad y la exclusión; la posibilidad de constituir entidades territoriales propias, de tener gobierno propio, de tener algunos elementos de justicia propia, de tener educación bilingüe" (Entrevista Antonio Navarro).
- 7 Para la realización de este aparte fueron consultados y entrevistados Eduardo Cifuentes, Andréa Viana, Carlos Gaviria y Manuel José Cepeda.
- 8 El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia dice: "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces (...) la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión (...). En ningún caso podrá transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución (...)" Presidencia de la República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá: 1994: 33.
- 9 Se entiende por acción de clase la acción legal que es interpuesta por una o varias personas y que beneficia a un grupo de personas que no están formalmente mencionadas en la demanda. Schachtebeck, María Luz, "Beneficios de las *Class actions*". En *Diario Financiero*, Santiago de Chile, 28 de julio de 2003.
- 10 Eduardo Cifuentes señala que "es el caso de las cuotas para mujeres para que haya una repartición equitativa por parte del ejecutivo de los cargos en los diferentes niveles. En este caso, la ley ya le dio un desarrollo específico. Acá no es la jurisprudencia".

- dencia sino la ley la que lo estableció así. De igual forma, se reconoció en la Ley 100 lo que tiene que ver con la diferenciación de edades para acceder a la pensión. La Corte Constitucional reiteró la justificación de un tratamiento preferencial mujeres / hombres en razón de las condiciones de la mujer. Esto se considera como una acción afirmativa (...)” (Entrevista Eduardo Cifuentes).
- 11 Cepeda, de igual forma, hace una comparación con la actividad de las cortes en otros países: “Frente a la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, integrada también por nueve magistrados, en la última década la producción colombiana es por lo menos cinco veces superior” (Cepeda, 2001: 11).
 - 12 La Sentencia C-309 de 1997 de la Corte Constitucional así lo determina: “Esta Corporación recurrirá al juicio de proporcionalidad (...) con el fin de determinar si un trato diferente o una restricción de un derecho se ajustan a la Carta (...). Para ello, el juez debe primero determinar si el trato diferente y la restricción a los derechos constitucionales son “adecuados” para lograr el fin perseguido, segundo si son “necesarios”, en el sentido de que no exista otro medio menos oneroso, en términos de sacrificio de otros principios constitucionales para alcanzar el fin perseguido y, tercero, si son proporcionados *stricto sensu*, esto es, que no se sacrifiquen valores y principios que tengan un mayor peso que el principio que se pretende satisfacer” (Sentencia C-309 de 1997).
 - 13 Algunas sentencias referidas a estos temas son: Sentencia C-082 de 1999; Sentencia T-624 de 1995; Sentencia T-098 de 1994; Sentencia C-112 del 2000; Sentencia C-622 de 1997; Sentencia T-326 de 1995; T-026 de 1996; Sentencia C-309 de 1996; Sentencia C-410 de 1996; Sentencia T-624 de 1995.
 - 14 Para una ampliación de la jurisprudencia para discapacitados en las áreas de educación, laboral, locomoción, entre otras, ver Sentencia T-595 de 2002.
 - 15 La ley completa se encuentra publicada en el Diario Oficial. Año CXXXVI. No. 44026. 31, mayo, 2000.
 - 16 Ver especialmente Villarreal, Norma (1994) *Utopía feminista en Colombia*. En: León Magdalena (ed.) *Mujeres y participación política*, Bogotá: TM Editores: 181-204.
 - 17 La ley completa se encuentra publicada en el Diario Oficial. Año CXXIX, No. 41101, 3, noviembre, 1993.
 - 18 La ley define a la madre cabeza de familia como “quien siendo soltera o casada, tenga bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar”.
 - 19 La ley completa se encuentra publicada en Diario Oficial. Año CXXXVI. N. 44371. 28, marzo, 2001.
 - 20 La ley completa se encuentra publicada en el Diario Oficial. Año CXXIX. No. 41214. 8, febrero, 1994.

Fundación EQUITAS

- ²¹ Idem: 16
- ²² La ley completa se encuentra publicada en el Diario Oficial. Año CXXXII. No. 42978. 11, febrero, 1997.
- ²³ Ídem: 6
- ²⁴ La ley completa se encuentra publicada en el Diario Oficial. Año CXXXIII. N. 43091. 24, julio, 1997.
- ²⁵ Anexo 3
- ²⁶ La ley completa se encuentra publicada en el Diario Oficial. Año CXXIX. No. 41148. 23, diciembre, 1993.
- ²⁷ Dentro del plan de gobierno de la administración de Alvaro Uribe Vélez se contemplan acciones destinadas a las mujeres, personas de la tercera edad, discapacitados, desplazados y minorías étnicas, entre otros. Dado que es un documento reciente, que sirve de marco general para el desarrollo de programas y estrategias durante los cuatro años de mandato, es difícil hacer una evaluación de él. Adelantar un análisis de la política pública para estos grupos durante el actual gobierno amerita trabajos de investigación futuros.
- ²⁸ Cabe aclarar que, si bien la información se estructura a partir de grupos, esto no significa que se dejen de lado los diferentes sectores (salud, educación, vivienda, etc.) puesto que las medidas están diseñadas en buena parte sectorialmente.
- ²⁹ El objetivo de la consejería es "contribuir al logro de relaciones de equidad y de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres elevando la calidad de vida de las mujeres, el respeto de los derechos humanos, la participación ciudadana, el fortalecimiento de los procesos organizativos y de las organizaciones de mujeres."
- ³⁰ Otras de las funciones de la dirección de etnias es adelantar estudios e investigaciones sobre los diferentes grupos étnicos, promover la resolución de conflictos interétnicos, llevar el registro de las autoridades de las comunidades y de las asociaciones indígenas y afrocolombianas, entre otras. Decreto 200 de 2003.
- ³¹ El primer intento surgió en 1991 cuando se presentaron tres proyectos de ley en el Congreso, los que fueron archivados durante el trámite legislativo. La iniciativa fue retomada en 1993 por las congresistas Claudia Castellanos y Viviane Morales, quienes presentaron el proyecto en seis legislaturas continuas sin obtener un resultado satisfactorio. En 1997 fue presentado nuevamente el proyecto por la Senadora Viviane Morales quien contó con la colaboración de la Red Nacional de Mujeres en la revisión del articulado del proyecto y en la preparación de los debates (Moreno, 2003). El proyecto corrió la misma suerte que en las legislaturas anteriores. En 1998 la Senadora Morales presentó nuevamente el proyecto y contó nuevamente con el apoyo y asesoría de las organizaciones feministas. En esa oportunidad el trámite fue exitoso.
- ³² El triángulo del empoderamiento es un concepto que consiste en la interacción de grupos de actores quienes batallan conjuntamente para la aprobación de una medida

- específica. Muchas veces esto ocurre en un contexto internacional favorable en el que las organizaciones internacionales apoyan a las organizaciones civiles. Ver Nijeholt, Geertje Lycklama (Et.al). *Triángulo de poder*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1996.
- 33 El Observatorio Mujeres y Participación Política y la corporación Sisma Mujer interpusieron en marzo de 2001 una acción de cumplimiento contra el entonces Presidente de la República, Andrés Pastrana, debido a que en el nombramiento de su gabinete ministerial no se cumplió con la cuota establecida por la ley. El Consejo de Estado fue la instancia competente para recibir la demanda y en su fallo determinó que no había incumplimiento de la norma ya que, aunque no se nombró el 30% de las mujeres establecido por la ley, sí hubo la intención de cumplir con la misma al ampliar la participación de las mujeres en un 25%, lo que conllevó a un debate jurídico (Roya, 2001: 5).
 - 34 En junio de 2002 la presidenta de la Red Departamental de Mujeres de San Andrés, Providencia y Santa Catalina interpuso una acción de cumplimiento al gobernador por considerar que se estaba incumpliendo la Ley de Cuotas dentro del gabinete de la gobernación. En enero de 2003 la demanda fue admitida y el tribunal correspondiente ordenó al gobernador que en un plazo máximo de 5 días nombrara como mínimo tres mujeres dentro de su gabinete para así dar cumplimiento a lo establecido en la ley.
 - 35 El Observatorio Mujeres y Participación se inició formalmente en septiembre de 2000. La iniciativa fue liderada por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol).
 - 36 Anexo 5
 - 37 Las elecciones locales para gobernadores, alcaldes, concejos municipales y diputados se realizan cada tres años. Las elecciones para estos cargos se llevaron a cabo el 26 de octubre de 2003.
 - 38 Anexo 6
 - 39 El "Convenio interinstitucional entre el Instituto de Estudios del Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y Fescol –Observatorio Mujeres y Participación Política", firmado en 2002, consiste en el desarrollo de una acción conjunta en investigación científica, seguimiento, monitoreo de políticas, planes, programas, normas constitucionales, legales y jurisprudencia relativa a los derechos de las mujeres y al ejercicio de la ciudadanía.
 - 40 La descripción de la ley está contenida en 1. a de este capítulo 2
 - 41 Adicionalmente a la creación del Fommur, la ley incluye otras medidas de financiamiento en otras dos entidades del Estado. La primera de ellas es el Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, el cual tiene la obligación de asignar como mínimo el 3% anual de sus captaciones con el objetivo de crear cupos y líneas de crédito con tasa preferencial para la financiación de las actividades desarrolladas por las mujeres rurales. La segunda institución estatal es el Fondo Agropecuario de Garantías, que respalda los créditos relacionados con las actividades rurales previo cumplimiento de las condiciones establecidas en el reglamento operativo del fondo.

- 42 Para la formulación de la ley se hizo una exploración de leyes y articulados que contuvieran acciones afirmativas para las mujeres en general, y mujeres rurales en particular. Adicionalmente se desarrollaron talleres y foros de debate con organizaciones de mujeres e instituciones gubernamentales. Esta labor académica se desarrolló aproximadamente durante un año. La redacción del proyecto estuvo a cargo de una consultora del IICA y un abogado consultor del Ministerio de Agricultura.
- 43 Ver página 72 de este documento.
- 44 En Colombia la clasificación socioeconómica divide a la población en estratos socioeconómicos en una escala de 1 a 6, siendo el estrato 1 el de más baja clasificación en condiciones socioeconómicas y el estrato 6 el de más alta clasificación.
- 45 Esta etapa está a cargo del Banco Agrario en su condición de entidad financiera del proyecto. Si los proyectos son rechazados por el Banco Agrario, éste los devuelve a la Consejería Presidencial o al Ministerio para las correcciones necesarias (Robbins, 2002: 119).
- 46 La tasa de cambio en noviembre de 2003 fue de \$2.750 pesos por un dólar. Esta tasa de cambio es la que se utiliza a lo largo del informe.
- 47 Los comités regionales o de apoyo tienen entre sus tareas el seguimiento del crédito y del funcionamiento del proyecto productivo. En muchas ciudades el seguimiento inicial lo hizo el SENA o la secretaria técnica del proyecto. Para el seguimiento en la parte urbana se contaba con recursos manejados en el convenio con PNUD.
- 48 Ver página 73 de este documento.
- 49 La principal razón para que se presentara esta situación era el rechazo y el enfrentamiento por parte de las organizaciones masculinas de campesinos que no aceptaban la representación femenina en los comités de selección de beneficiarios del Incora. La creación de Anmucic fue vista con sospecha por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc), principal organización campesina mixta, por considerarla "un elemento de división para las demandas con base en la clase y una competencia potencial para la asignación de recursos" (Deere y León, 2002: 242). Otro factor desfavorable para la aplicación de la ley fue la falta de voluntad política de las autoridades para garantizar el cumplimiento de lo consignado en la norma.
- 50 Uno de los inconvenientes más significativos que presenta la norma es que sólo las personas con capacidad crediticia son beneficiarias potenciales, lo que implica que una mujer puede perder la opción de crédito por deudas de su compañero actual o anterior. Otro inconveniente radica en que las solicitudes de asignación de tierras hechas colectivamente son rechazadas (Deere y León, 2002: 244).
- 51 La Red de Solidaridad Social fue creada por iniciativa presidencial en 1994 durante la administración de Ernesto Samper (1994-1998). Fue concebida con la idea de prestar una función de apoyo y atención a los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad.

- 52 La población total de Bogotá para el año 2000 fue calculada en 6.437.842. (DABS, 2003: 77)
- 53 El Sisben es la herramienta de focalización del gobierno para la asignación del gasto social en los departamentos y municipios. Su diseño es tomado de la estrategia de focalización utilizada en Chile. El objetivo principal del Sisben es identificar los sectores más pobres de la población para focalizar en ellos un aumento del gasto público. La identificación de los beneficiarios tiene dos referentes. El primero es la identificación de las áreas geográficas que tengan un porcentaje de pobres mayor que el promedio nacional. El segundo referente es la identificación de hogares, familias o individuos pobres, denominada focalización individual, la cual permite identificar las personas más pobres y vulnerables de las poblaciones. La herramienta principal es la ficha de clasificación socioeconómica de hogares, familias o individuos pobres (DNP, 2003^a).
- 54 Dentro de este plan de gobierno se plantea el siguiente objetivo referente a las poblaciones vulnerables: “proteger a niños, niñas, jóvenes, ancianos, ciudadanas y ciudadanos de la calle, y personas con limitaciones físicas y/o mentales, buscando fortalecer vínculos familiares, comunitarios y sociales que generen condiciones de autonomía e impulsen proyectos de vida digna” (DABS, 2003: 55).
- 55 Los subsidios oscilan entre los \$65.000 pesos (\$US 23) y \$156.000 pesos (\$US 54), dependiendo de la clasificación interna del sistema de acuerdo al nivel del Sisben.
- 56 Ver páginas 76-77 de este documento.
- 57 Los puntos del Pnapd se definieron por medio del trabajo desarrollado conjuntamente entre la Presidencia de la República y organizaciones civiles de personas con discapacidad, que consistió en el desarrollo de 25 talleres entre 1996 y 1997, realizados en mesas territoriales donde se identificaron los problemas más críticos y se propusieron acciones a ejecutar en cada una de las regiones. De igual forma, se designaron los responsables de la financiación, ejecución y coordinación, el presupuesto estimado y los indicadores de gestión respectivos (Presidencia de la República, 2002: 6).
- 58 Ascopar es una organización no gubernamental cuyo objetivo es trabajar por el mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad o en situación de discapacidad, a través de programas concretos en diferentes áreas. Uno de los trabajos se ha desarrollado en el tema de la información a través de la agencia de información Disnnet, gestada entre 1997 y 1998. El objetivo de Disnnet es surtir de información sobre discapacidad a medios de comunicación masiva e instituciones del sistema nacional de rehabilitación de Colombia. En 1999 se puso en marcha *Disnnet-Press*, diario digital de noticias sobre discapacidad, que es distribuido a 4.000 abonados por medio del correo electrónico. El equipo básico de trabajo, periodistas profesionales y empíricos, lo conforman ocho personas, seis de ellas con discapacidades” (Perfil institucional Ascopar).
- 59 Datos del Sistema Unico de Registro (SUR), Red de Solidaridad Social. Información septiembre de 2003. Las fuentes encargadas del seguimiento de la situación del

desplazamiento en Colombia, específicamente la Red de Solidaridad Social, Codhes, y la información recopilada por las autoridades locales, reportan diferencias significativas en las cifras sobre desplazados. Los criterios de registro para la recolección de la información utilizada por la Red de Solidaridad son los siguientes: 1. Desplazado es la persona que lleva un año fuera de su zona. 2. No se incluyen emigrantes. 3. Se incluyen sólo las personas que han debido abandonar su territorio por razones de violencia causada por el conflicto armado. Las cifras registradas por el SUR señalan que en 2000 hubo un total de 266.866 desplazados; en 2001, 324.998 y en 2002 se presentaron 373.020 desplazados.

⁶⁰ Ver páginas 78 y 79 de este documento.

⁶¹ Ver Documento Conpes No. 68, febrero de 2003. Los resguardos indígenas son definidos como "las instituciones legales y sociopolíticas de carácter especial, conformadas por una o más comunidades indígenas, que con título de propiedad colectiva, gozan de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna, por una organización autónoma, el fuero indígena y un sistema normativo propio". Artículo 21, decreto 2164 de 1995.

⁶² Un ejemplo concreto del uso de los recursos provenientes de las transferencias es la experiencia de la comunidad Guambiana. Los indígenas guambianos, que habitan al noreste del Departamento del Cauca, destinaron los recursos de las transferencias para la elaboración del Plan de Vida de la comunidad. De acuerdo con lo señalado por Agustín Almendra, guambiano y actual funcionario del Ministerio de Educación, en el momento en que se giraron por primera vez los recursos, la comunidad no supo qué hacer con el dinero, lo que llevó a un largo proceso de concertación que concluyó con la elaboración de un plan que guiaría el desarrollo del grupo indígena. Este plan fue financiado con los recursos de las transferencias. Las primeras acciones fueron a nivel de autoevaluación de la comunidad, que presentaron resultados concretos como la elaboración de un censo de la población indígena guambiana. Luego de la experiencia exitosa del grupo guambiano, otras comunidades indígenas comenzaron a desarrollar sus propios planes de vida. Entrevista con Agustín Almendra, Bogotá, septiembre 19 de 2003.

⁶³ El Departamento Nacional de Planeación señala que entre 1992 y 1999 las transferencias territoriales aumentaron su participación del 32.1% al 43.6%.

⁶⁴ Este presupuesto es destinado exclusivamente a la configuración de los lineamientos; los costos de la ejecución están a cargo de las secretarías de educación de los municipios.

⁶⁵ El trabajo de organización de las comunidades negras en torno al tema de la titulación colectiva del territorio se inició ocho años antes de la promulgación de la Constitución Política de 1991. (ACIA, 2002: 221)

⁶⁶ Las necesidades se concretaban en cinco puntos: reconocimiento étnico, reconocimiento y titulación de los territorios tradicionales, declaración del estado de emergencia económica y social para el Chocó, reformulación de los planes del Pacífico y cese del saqueo de los recursos naturales de la región.

- 67 El Incora fue liquidado en julio de 2003. Las funciones que venía desarrollando están a cargo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder.
- 68 Ver anexo 7
- 69 No hay información sobre las políticas y actividades que asumirá al respecto la nueva institucionalidad.
- 70 “El plan de protección social es un conjunto de beneficios que el Gobierno Nacional dispuso para todos los servidores públicos que sean separados de sus cargos en el desarrollo del programa de renovación administrativa, y comprende: a) reconocimiento económico; b) protección especial (retén social) y c) programas de mejoramiento de competencias laborales (Presidencia de la República, DNP. Cartilla de Renovación de la Administración pública).
- 71 La distinción Andrés Bello se encuentra reglamentada por el Decreto 1421 de julio 6 de 1994 del Ministerio de Educación.
- 72 El examen de Estado es realizado por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior Icfes. Todos los estudiantes de último año de bachillerato de instituciones educativas públicas y privadas deben presentar este examen como uno de los requisitos de grado. Algunas universidades toman como criterio principal de admisión el puntaje obtenido por los estudiantes en este examen. Sin embargo, otras universidades diseñan y aplican sus propios exámenes de admisión como se verá en algunos de los casos que se presentan en este capítulo.
- 73 El Icetex es un establecimiento público adscrito al Ministerio de Educación Nacional cuyo objetivo es facilitar a los estudiantes el acceso a programas de formación en el país y a un número cada vez mayor de oportunidades de estudio en el exterior.
- 74 Colciencias es un establecimiento público adscrito al Departamento Nacional de Planeación, DNP, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Ver www.colciencias.gov.co
- 75 Ver cita número 43 de este documento.
- 76 Para este informe no se contó con información acerca de la totalidad de instituciones de educación superior en las que opera este crédito. Tampoco hay información respecto de si los beneficiarios del mismo cuentan con ayudas adicionales de las universidades en donde desarrollan sus estudios.
- 77 El salario mínimo vigente para el año 2004 es \$358.000 (US\$ 130).
- 78 Para el año 2004 en la Universidad de los Andes el valor de la matrícula más alto se estima en \$9.200.000 (\$US 3.350) semestrales para la carrera de Medicina que inicia en el segundo semestre de 2004.
- 79 Existen programas de etnoeducación y de lingüística, como en la Universidad del Cauca donde se ha venido desarrollando desde 1995 un programa de Licenciatura en Etnoeducación. Este tipo de programas no son presentados en este informe ya que ello amerita el desarrollo de una investigación adicional.

- 80 Dentro de los programas de admisión especial se encuentra el Programa Mejores Bachilleres del País, que es considerado así ya que los beneficiarios cuentan con medidas especiales para su ingreso y permanecía en la Universidad. La excelencia académica es el único requisito para ser beneficiario del programa, razón por la cual no es considerado acá como una medida de acción afirmativa puesto que es un estímulo a la calidad académica de todos los estudiantes. La admisión especial del programa consiste en que los tres mejores estudiantes de cada uno de los colegios seleccionados por la Universidad por su excelencia académica pueden presentarse al examen de admisión, siendo eximidos del pago del valor de la inscripción. Adicionalmente, los estudiantes admitidos tienen como estímulo académico el pago de la matrícula mínima. En su mayoría, "los alumnos admitidos por este programa proceden de colegios de nivel académico alto, de bachilleratos internacionales en el caso de Bogotá, ubicados en su mayoría en las ciudades capitales y pertenecientes a estratos 4, 5 y 6" (Mayorga, 2002: 243).
- 81 Esta cifra incluye a los beneficiarios del Programa Mejores Bachilleres del país que se inició en 1991 y que no es reseñado en este informe por no clasificarse como acción afirmativa.
- 82 Las siete sedes de la Universidad Nacional se encuentran ubicadas en Arauca, Bogotá, Leticia, Manizales, Medellín, Palmira y San Andrés. Las cuatro sedes en las que se encuentran estudiantes PAES son Bogotá, Manizales, Medellín y Palmira.
- 83 La determinación de asignar un 2% de los cupos por carrera surgió de que la población indígena es aproximadamente el 2% del total del país (Mayorga, 2002: 223).
- 84 Dentro de lo señalado por Malagón destacan tres actividades fundamentales que sustentarían el proyecto de Núcleos universitarios: primero, las vacaciones educativas en las que los estudiantes podrían viajar a sus regiones en los periodos intersemestrales para desarrollar trabajos con la comunidad; segundo, la "Minga pedagógica", que consiste en un espacio de educación no formal "de los estudiantes que permitirá que los egresados y las autoridades de los resguardos puedan discutir con ellos temáticas que sean de interés común para los estudiantes y las comunidades"; y tercero, la radio comunitaria, que tiene como objetivo fortalecer las emisoras comunitarias indígenas a través de programas desarrollados por los estudiantes como herramientas de identidad, comunicación y desarrollo alternativo en las regiones (Universidad Nacional de Colombia, 2001: 33-34).
- 85 En promedio los estudiantes indígenas del programa pagaron en 2002 la suma de \$45.000 pesos (US\$16) por concepto de matrícula semestral (Mayorga, 2002).
- 86 El Acuerdo 018 de 1999 en su artículo 3 establece que los indígenas beneficiarios del préstamo universitario tienen la siguiente escala de condonación: "Si prestan sus servicios profesionales a su comunidad de origen por término de un año, se les condonará el 25% del valor del préstamo; si prestan sus servicios por dos años, se les condonará el 50% del préstamo; por tres años se les condonará el 75%, y finalmente si lo hacen por cuatro años o más, se les condonará el 100% de la

- obligación". La certificación del cumplimiento del trabajo se hace a través de cartas que envían las autoridades de la respectiva comunidad en la que informa a la universidad de los trabajos realizados por los indígenas. Idem.
- 87 La mayor parte de la información presentada en este aparte proviene de la entrevista realizada a Rafael Mejía, de la Dirección de Bienestar Universitario de la UNAL.
- 88 La Dirección de Bienestar Universitario cuenta con programas de salud y deportes, entre otros, que están dirigidos a la población estudiantil en general. Estos programas no son reseñados en este informe.
- 89 La definición de los estudiantes de escasos recursos económicos se hace por medio del Puntaje Básico de Matrícula, que se calcula a partir de un estudio socioeconómico. Los beneficiarios de estos programas tienen un puntaje igual o menor a 20 puntos, que corresponde a los estratos socioeconómicos 1 y 2.
- 90 En la actualidad el Consejo Académico está estudiando una propuesta de aumentar el requisito académico a 3,5.
- 91 Los estudiantes deben llevar planillas en que se relacionan las horas de trabajo en la dependencia de la Universidad correspondiente y son firmadas por los supervisores del trabajo. Con base en estas planillas se entregan los bonos semanalmente. Idem.
- 92 "La Universidad de los Andes es una institución de enseñanza superior de carácter privado, sin ánimo de lucro". (Reglamento general, noviembre de 2000).
- 93 Los requisitos eran los siguientes: Situación económica: familias con ingresos menores o iguales a cuatro salarios mínimos vitales. En caso de ser mayores, las familias deben ser numerosas y sus ingresos inestables. Excelencia académica: los mejores estudiantes de las regiones y de sus colegios, tanto por su desempeño académico en los últimos años del bachillerato como por el concepto del rector del plantel y de sus profesores. Características personales: personalidad definida y objetivos claros, con deseo de servir como profesionales a sus regiones. (Robledo, 1998: 3)
- 94 La condonación se dio de la siguiente manera: Si el estudiante se graduaba en el tiempo normal del programa de estudios, la condonación de la deuda por concepto de matrícula e intereses era de un 100%. Si se graduaba en el tiempo normal del programa de estudios más un semestre, la condonación de la deuda por concepto de matrícula era de un 80% y de 100% por intereses. Si se graduaba en el tiempo normal del programa de estudios más dos semestres, la condonación de la deuda por concepto de matrícula era de un 70% y de 100% por intereses. Si obtenía su grado en un tiempo superior, se daba una condonación de un 100% en los intereses sin ninguna condonación por concepto de matrícula. Idem.
- 95 En promedio el valor de la matrícula semestral en la Universidad de los Andes es de \$6.500.000 (US\$ 2.363)
- 96 La mayor parte de la información de la Universidad Externado de Colombia proviene de la entrevista realizada a Claudia Cano.

Fundación EQUITAS

- ⁹⁷ La mayor parte de la información de la Pontificia Universidad Javeriana proviene de la entrevista realizada a Ana María Cabanzo.
- ⁹⁸ La mayor parte de la información de la Universidad Rosario proviene de la entrevista realizada a Adriana Díaz.
- ⁹⁹ El Grupo de Investigación Diverser (Pedagogía, Sistemas Simbólicos y Diversidad Cultural) se conformó a finales de 1999 en la Facultad de Educación de la Universidad de Antioquia. Su creación tiene relación con el desarrollo del proyecto de investigación "La representación de la realidad social a través del juego dramático y otras actividades lúdico-artísticas en niños y niñas de diverso contexto cultural", financiado por Colciencias, el Ministerio de Cultura y la Universidad de Antioquia. Actualmente el Grupo avanza el proyecto de investigación "Situación del/la estudiante indígena universitario/a necesidades y perspectivas. Un estudio de Antioquia y Chocó", financiado por Colciencias y con participación de las siguientes instituciones: Universidad de Antioquia, Organización Indígena de Antioquia-OIA, Instituto Departamental de Educación Indígena-INDEI, Universidad Pontificia Bolivariana, Cabildo Chibcariwak de Medellín y Corporación Nasa-Misak (en Antioquia) y Organización Indígena Regional Embera Wounaan-Orewa (en Chocó).
- ¹⁰⁰ Según Restrepo, los cuatro cupos en total para los miembros de estas comunidades son ofrecidos para los 65 programas con los que cuenta la Universidad en su sede central y sus cinco seccionales. De esta forma, se calcula que semestralmente se encuentran disponibles 240 cupos.
- ¹⁰¹ Al respecto Restrepo señaló que el esposo de una conocida Senadora de la República, que actualmente maneja una oficina de afrodescendientes en Antioquia, vende el formulario de inscripción y hace aparecer este comercio indebido como la inscripción a la organización que tiene un costo de \$100.000 pesos (\$US 36). (Entrevista Luis Fernando Restrepo)
- ¹⁰² Este proceso viene funcionando desde 2002. En su inicio, el proceso de admisión especial, reglamentado en el Acuerdo Académico del 13 de mayo de 1983, contemplaba la asignación de un cupo (no adicional) para las comunidades indígenas. Desde 1998 se reglamentó la asignación de dos cupos.
- ¹⁰³ Para la elaboración de este trabajo se realizó una entrevista colectiva con estudiantes indígenas que hacen parte del Semillero de Investigación para Estudiantes Indígenas", que será explicado más adelante. En esta reunión participaron seis estudiantes indígenas de diferentes carreras y dos profesoras. Al iniciar la conversación los estudiantes manifestaron varias inquietudes sobre el proyecto y sus objetivos, sobre la Fundación Ford y sobre el uso de la información que se estaba recolectando. Luego de una larga conversación que giró sobre estos puntos, se dio inicio a la entrevista colectiva y algunos pequeños apartes se transcriben en este informe.
- ¹⁰⁴ El semillero busca principalmente elevar los niveles de participación del estudiante indígena en los ámbitos académicos, comunitarios y sociales, fortaleciendo su perfil de liderazgo y las competencias investigativas, con el fin de brindarle un mayor

- acompañamiento etnopedagógico en el intercambio cultural que se genera cuando dejan sus regiones para vivir en contexto urbano. Igualmente, aportar a los planes de vida de las comunidades de origen, (...) el proceso de desarrollo cultural, científico y educativo, rescatando y vivificando los valores culturales de los participantes. (Sierra, Zayda y Marí Felly Gaitán. "Semillero de investigación de estudiantes indígenas de la Universidad de Antioquia. Informe de avance junio 2001 - marzo 2002". En: Mimeo, 2002: 1).
- ¹⁰⁵ La propuesta formativa tiene cinco proyectos aprobados por el Comité para el Desarrollo de la Investigación de la Universidad (CODI). Uno de estos proyectos, el Semillero para Estudiantes Indígenas, dio origen a un proyecto macro financiado por Colciencias para estudiar la situación del estudiante indígena universitario. Otros 17 proyectos de investigación, cuyo eje es articular los saberes académicos a los contextos de origen de estos estudiantes, se han venido configurando en este espacio formativo.
- ¹⁰⁶ La mayor parte de la información sobre la Universidad de Caldas proviene de la entrevista realizada a Juan Manuel Castellanos.
- ¹⁰⁷ El acuerdo establece otorgar en cada matrícula (semestral o anual según el caso de la carrera) por cada programa académico de pregrado, un cupo para los aspirantes amparados dentro de los acuerdo que el Gobierno Nacional ha firmado con los grupos alzados en armas (Acuerdo 013 de 1992: 1).
- ¹⁰⁸ Este número puede ser mayor debido a que las estadísticas proporcionadas por la UIS no incluyen los datos del segundo semestre del año 2003 y del primero del 2004.
- ¹⁰⁹ "Bruce Olsson es un "filólogo y antropólogo de origen escandinavo, nacionalizado en Colombia. A los 17 años penetró en la selva de los Mutilones, desde donde, hasta entonces, ningún hombre blanco había salido con vida. Convivió por 28 años en la selva con los indígenas Mutilones, ubicados en territorios del Departamento de Norte de Santander, convirtiéndose en el legendario 'Yado'. A partir de su experiencia hizo un estudio socioantropológico de los indígenas Mutilones" (Galvis, Hortensia. Somos Bari. Bogotá: Editorial Presencia, 1995).
- ¹¹⁰ La mayor parte de la información referente a la Universidad Pontificia Bolivariana proviene de la entrevista realizada a Lady Restrepo.
- ¹¹¹ Para los temas relacionados con la educación la OIA cuenta con el Instituto Departamental para la Educación Indígena, INDEI.
- ¹¹² Ver Introducción
- ¹¹³ El conflicto armado que vive Colombia data de hace más de medio siglo. En la actualidad intervienen en él grupos irregulares al margen de la ley como las guerrillas de las FARC, ELN, y Autodefensas. Durante las últimas dos décadas el negocio del narcotráfico ha entrado a jugar un papel determinante en la dinámica del conflicto.
- ¹¹⁴ La atención al desplazamiento forzado se ha dado a través de dos instituciones gubernamentales: la Defensoría del Pueblo y la Red de Solidaridad Social. La Defensoría del Pueblo hace un seguimiento de las políticas públicas implementadas por el

Fundación EQUITAS

gobierno nacional en materia de derechos humanos. La Red de Solidaridad Social se encarga específicamente de la atención humanitaria y el registro de la población desplazada.

¹¹⁵ La política de seguridad democrática está planteada en el Plan Nacional de Desarrollo (2003-2006) como una "estrategia que comprende el control del territorio y defensa de la soberanía nacional, el fortalecimiento de la fuerza pública, la desarticulación de la producción de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a las zonas deprimidas y de conflicto. La puesta en práctica de esta estrategia demandará ingentes recursos fiscales y una activa participación de la comunidad internacional". Ver Diario Oficial 45.231 del 27 de junio de 2003: 6.

¹¹⁶ Ver página 102 de este documento.

¹¹⁷ Un ejemplo de lo anterior es la situación de los programas sociales de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Según lo señalado por Angela María Robledo, directora del DABS, en la actualidad la entidad desarrolla programas que cubren a menos del 50% de la población vulnerable o en estado de extrema pobreza en Bogotá. El objetivo de la entidad es dar cobertura total a la población, para lo cual requiere aumentar el presupuesto actual, \$146.077 millones de pesos, a \$219.000 millones para el año 2005, \$292.000 en el año 2007 y 844.440 en el año 2013. En: El Tiempo, p. 7, cuadernillo 1, septiembre 26 de 2003.

¹¹⁸ Dentro de este contexto se hace evidente que se requiere de la presencia del Programa Internacional de Becas de la Fundación Ford en Colombia para que se avance hacia una educación superior completa para grupos excluidos.

¹¹⁹ Ley 21 de 1991 "Por medio de la cual se aprueba el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.

BIBLIOGRAFÍA

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) 2002 Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia: 1999-2002 Acnur, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá 2003 Informe de seguimiento al Plan de acción a diciembre 31 de 2002. Plan de desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado" Alcaldía Mayor, abril de 2003, Bogotá.

Ascopar 2003 Estrategia nacional de información y divulgación del Plan Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad – Pna-pd a través de medios masivos y alternativos de comunicación, mimeo, Bogotá.

— Perfil institucional 2003, mimeo, Bogotá.

Bareiro, Line y Soto, Clyde (editoras) 1992 *Sola no basta: mecanismos para mejorar la participación política de las mujeres* Fundación Friedrich Ebert, Asunción.

Bermúdez, Violeta 1996 *Mujer e igualdad política* en Amuschastegui, Jesús González, et.al. *Derechos humanos de las mujeres: aproximaciones conceptuales* Editorial Manuela Ramos, pp. 69-99, Lima.

Camacho, Rosalía, et.al. 1996 *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa. Aportes para la discusión* Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, San José de Costa Rica.

Cepeda Espinosa, Manuel José 2002 "Igualdad y equidad" en Serje, Margarita Rosa, et. al. (editores) *Palabras para desarmar: una aproximación crítica al vocabulario del reconocimiento cultural en Colombia* Ministerio de Cultura, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, pp. 265-280, Bogotá.

— 2001 *Derecho constitucional jurisprudencial: las grandes decisiones de la Corte Constitucional*, Legis, Bogotá.

— 1992 "Derecho a la igualdad" en Cepeda Espinosa, Manuel José *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991* Consejería presidencial para el desarrollo de la Constitución, pp. 59-105, Temis, Bogotá.

Comité coordinador interagencial para el seguimiento de la Cumbre mundial a favor de la infancia en las Americas (CCI) 1998 *Avances*

hacia las metas para las niñas, las adolescentes y las mujeres: seguimiento de las metas del acuerdo de Santiago Unicef, Bogotá.

Cunin, Elisabeth 2003 "La política étnica entre la alteridad y el estereotipo. Reflexiones sobre las elecciones de marzo de 2002 en Colombia en *Análisis Político*, No. 48, enero-abril de 2003.

Deere, Carmen Diana y Magdalena León 2002 *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina* Tercer Mundo editores, Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional, Bogotá.

Departamento Administrativo de Bienestar Social 2003a *Vejez: estado del arte, Bogotá 1990-2000* Colección estados del arte, Vol. 4 Departamento Administrativo de Bienestar Social, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá D.C.

— 2003b *Mujer: estado del arte, Bogotá 1990-2000* Colección estados del arte, Vol. 4 Departamento Administrativo de Bienestar Social, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá D.C.

— 2003c Documento de evaluación del Programa talentos, mimeo, Bogotá.

— 2001 *El DABS camino a la inclusión social* Departamento Administrativo de Bienestar Social, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación 2001 *Seguimiento y evaluación de la participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación*. Dirección de Desarrollo Territorial, DNP, Bogotá.

Diverser 2001 Proyecto de investigación presentado a Colciencias "Situación del/la estudiante universitario/a indígena, necesidades y perspectivas. Un estudio en Antioquia y Chocó" en mimeo, noviembre de 2001.

Dugas, John (compilador) 1993 *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?* Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, CREC, Bogotá.

Córdoba, Jaime 1995 *La mujer en la jurisprudencia de la Corte Constitucional* Defensoría del Pueblo, Bogotá.

"Interrogantes, dudas y prevenciones sobre las cuotas: una plática con Antonio Camou y Fernando Escalante" en *Debate feminista*, año 4, Vol. 8, septiembre de 1993, México D.F.

Espinoza, Oscar 2003 "Evaluación de las políticas de acción afirmativa para minorías indígenas en la Universidad de la Frontera y recomendaciones para el diseño de un programa de apoyo académico para sus estudiantes mapuches". Informe final, primer borrador, para la consultoría del programa Pathways for Higher Education, en mimeo, noviembre de 2003.

Facio, Alda 1996 "El Principio de igualdad ante la ley" en Amuschastegui, Jesús González, et.al. *Derechos humanos de las mujeres: aproximaciones conceptuales* Editorial Manuela Ramos, pp. 69-99, Lima.

Faundez, Julio 2000 *Acciones positivas en el empleo y la ocupación: perspectivas internacionales* Defensoría del Pueblo, Lima.

Ford Foundation 2003 *Request for Pathways to Higher Education Funds. Ford Foundation Office for the Andean Region and the Southern Cone*, en mimeo.

Fuentes, Lya Yaneth 2002 *El origen de una política: mujeres jefas de hogar en Colombia. 1990-1998*. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

— 1996 *Políticas públicas en Colombia: un análisis de caso. Ley de apoyo a la mujer cabeza de familia*. Tesis de grado del Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, Ciudad de México.

— 1994 *Proyectos sobre mujer y familia: una reseña crítica*, mimeo.

Galvis, Hortensia 1995 *Somos Bari* Editorial Presencia, Bogotá.

Gaviria, Carlos 2003 "Estado de derecho y paz. La tutela como instrumento de paz ¿hacia dónde van las reformas judiciales del Gobierno Uribe?". Ponencia presentada en la conferencia internacional "Colombia, caminos para salir de la violencia", 27-28 de junio de 2003, Frankfurt.

Gutiérrez, Myria 2003 *Ley para las mujeres rurales en Colombia* IICA, Universidad Nacional de Colombia, mimeo, Bogotá.

Icetex 2002 Documento informativo "Fondo educativo Alvaro Ulcue Chocue".

Jaramillo, Isabel Cristina 2003 *Legal Reform, and Patriarchy in Colombia: The Case of the Law of Quotas for Women in High Decision-Making Positions in the Executive*, mimeo.

Leal Buitrago, Francisco 1994 *El oficio de la guerra: la seguridad nacional en Colombia* Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional de Colombia, Iepri, Bogotá.

Mayorga, Marta Lilia 2002 "Equidad en el acceso a la Universidad Nacional de Colombia. Programas de admisión especial" en Universidad Nacional de Colombia. Estadísticas e indicadores de la Universidad Nacional de Colombia 2002. Revista de la Oficina Nacional de Planeación, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Mayorga, Marta Lilia 2003 "La experiencia de la Universidad Nacional de Colombia" en *Unesco La educación superior indígena en América Latina* Unesco, Iesalc, Caracas.

Ministerio de Educación Nacional 2003 Política de etnoeducación afrocolombiana. Documento interno. Dirección de Calidad de la Educación Preescolar, Básica y Media, Ministerio de Educación Nacional, marzo 2003, Bogotá.

— 2001 Cátedra de Estudios Afrocolombianos. Ministerio de Educación Nacional, Presidencia de la República, Bogotá.

Moreno, Zully 2003 *Ley de cuotas en Colombia: ¿un logro político de las mujeres?*. Monografía de grado en desarrollo para obtener el título de la Maestría en Estudios de Género, Mujer y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia.

— 2001 "Seguimiento a la Ley de Cuotas: la participación de las mujeres en la rama ejecutiva del nivel central" en Boletín Electrónico del Observatorio Mujeres y Participación Política, No. 2, octubre 2001, Fescol, Bogotá.

Motta, Cristina, et. al. 1998 *Observatorio legal de la mujer: el legado de la Constitución*. Estudios ocasionales, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Cijus, Bogotá.

Fundación EQUITAS

Neglia, Angelo y Olsson Bruce *Una raza bravía: estudio socio-anropológico de los indios motilones* Indec, s.f.p. Bogotá.

Nijeholt, Geertje Lycklama á et. al. 1996 *Triángulo de poder* Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Organización de las Naciones Unidas 2001 *Igualdad, dignidad y tolerancia: un desafío para el siglo XXI* Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá.

Osborne, Raquel 1995 "Acción afirmativa" en Amorós, Celia (editora) *Diez palabras claves sobre mujer* Editorial Verbo Divino, pp. 297-329, Navarra.

Presidencia de la República de Colombia 1994 *Constitución Política de Colombia de 1991*, Bogotá.

— 1991 *Constitución Política de Colombia. Paralelo 1886-1991* Centro de Información y Sistemas de la Presidencia de la República, Bogotá.

— 2002 *Plan de Nacional de Atención a Personas con Discapacidad*, mimeo, Bogotá.

— 2002 Documento "Revolución educativa", Presidencia de la República, Ministerio de Educación Nacional, en mimeo, Bogotá.

Quintero, Beatriz 2000 *Historia del proyecto de ley presentado al congreso para reglamentar la participación de las mujeres en los niveles decisorios de la administración pública*, mimeo.

Red de Solidaridad Social 2001 *Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia* Red de Solidaridad Social, Presidencia de la República, Bogotá.

Restrepo, Dario 1998 *El programa Revivir de subsidios para ancianos indigentes de la Red de Solidaridad Social: antecedentes, evaluación y políticas* Universidad de los Andes, Cider, agosto de 1998, Bogotá.

Rigat-Pelaum, María (compiladora) 1993 *Equiparación de la mujer en Alemania* Fundación Friedrich Ebert, Asunción.

Robbins, Ronald 2002 *Programas públicos nacionales para mujeres jefas de hogar: un análisis institucional, demográfico y económico*. Informe final proyecto OIT. Universidad Javeriana, diciembre de 2002, Bogotá.

Robledo, Patricia 1998 *Programa oportunidades para el talento nacional: vinculación de estudiantes de recursos económicos bajos y regiones apartadas de Colombia a la Universidad de los Andes*. Monografía para optar por el título de antropóloga, Departamento de Antropología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Bogotá.

Roya, Sandra Liliana 2001 "Progresividad de la Ley de cuotas queda en buenas intenciones" en Boletín Electrónico del Observatorio Mujeres y Participación Política, No. 2, octubre 2001, Fescol, Bogotá.

Sánchez, Enrique y Roque Roldán 2002 *Titulación de los territorios comunales afrocolombianos e indígenas en la Costa Pacífica de Colombia* Banco Mundial, Bogotá.

Sánchez, Jiménez Oscar 2000 "La población indígena en el sistema general de seguridad social en salud" en Giraldo, Juan Carlos (compilador) *Ejercicios del derecho a la salud en Colombia* Defensoría del Pueblo, Bogotá.

Schachtebeck, María Luz 2003 "Beneficios de las Class actions" en *Diario Financiero*, 28 de julio de 2003, Santiago de Chile.

Sierra, Zayda; Lucía Bustamante, Carlos Chepe, Robert Dover, Mari Felly Gaitán, Edgar Jacanamijoy, Jorge Motato, Alba Lucía Rojas y Rosa Juliana Ulcué. "Hacia una política integral de formación intercultural en la Universidad de Antioquia". Presentación para el encuentro Políticas de educación superior para pueblos indígenas de Colombia organizado por Iesal/Unesco, abril de 2003, en mimeo, Cali.

Sierra, Zayda y Mari Felly Gaitán 2002 "Semillero de investigación de estudiantes indígenas de la Universidad de Antioquia. Informe de avance junio 2001 – marzo 2002", en mimeo.

Universidad de los Andes 2000 Informe del Programa Oportunidades para el Talento Nacional, documento interno.

Fundación EQUITAS

— 1996 Documento sobre Misión y metas del Programa Oportunidades para el Talento Nacional, elaborado por José Nicolás Dueñas.

— “Manual de procedimiento para el proceso de selección de los nuevos estudiantes del Pro”. Documento interno de la Universidad de los Andes.

Universidad del Cauca 2000 *La etnoeducación en la construcción de sentidos sociales: memorias del segundo congreso de etnoeducación, Popayán, junio de 2000* Universidad del Cauca, Instituto Caro y Cuervo, Universidad de los Andes, Proeib Andes, Bogotá.

— 2000 “Diseño curricular de la Licenciatura en Etnoeducación” en mimeo, septiembre de 2000.

Universidad Externado de Colombia 2003 Documento interno “Política administrativa y académica de la Universidad Externado de Colombia para el ingreso de estudiantes pertenecientes a las tierras indígenas del país a la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas”, 2003.

Universidad Nacional de Colombia 2003 Dirección de Bienestar “Programa de Alojamiento Intergeneracional estudiantes – pensionados de la Universidad Nacional”, documento interno, julio de 2003.

— 2003 “Propuesta de estructura organizacional para la división de promoción estudiantil”, documento interno de la Dirección de Bienestar de la Universidad Nacional, octubre de 2003.

— 2001 “II encuentro de egresados indígenas de la Universidad Nacional de Colombia” Universidad Nacional de Colombia, Programa PAES, Bogotá.

Universidad Pontificia Bolivariana 2003 “Programas para la educación superior desde la diversidad cultural”. Ponencia presentada en el encuentro realizado en la ciudad de Cali el 24-25 abril de 2003 sobre políticas de educación superior para pueblos indígenas. En mimeo 5-6.

— 2001 Tomado del documento interno de la UPB “Formulación del Programa de Licenciatura en Etnoeducación”. En mimeo.

SITIOS EN INTERNET

www.colciencias.gov.co
www.distrital.gov.co
www.dnp.gov.co
www.externado.gov.co
www.fescol.org.co
www.indígenascolombia.org
www.indigenascolombia.gov.co
www.icetex.gov.co
www.icfes.gov.co
www.javeriana.edu.co
www.mineduccion.gov.co
www.presidencia.gov.co/equidad
www.ucaldas.edu.co
www.udea.edu.co
www.uis.edu.co
www.unal.edu.co
www.uniandes.edu.co
www.upb.edu.co
www.urosario.edu.co
www.utp.edu.co

