Autores Coordinadores
Mireya Camacho Celis
Eva Luna Contreras Mariño
Adelaida Ibarra Padilla

LOS NUEVOS RETOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Estudios de casos significativos en Colombia.

SELLO EDITORIAL
CORUNIAMERICANA

SELLO EDITORIAL
CORUNIAMERICANA

LOS NUEVOS RETOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.
Estudios de casos significativos en Colombia.

Autores Coordinadores
Mireya Camacho Celis
Eva Luna Contreras Mariño
Adelaida Ibarra Padilla

Autores
Mireya Camacho Celis
Luis Navarro-Díaz
Claudia Helena Beltrán Romero,
Martha C. Romero
David Luquetta Cediel
Willis Ruíz Marín,
Hernán Obando Durán
Adelaida María Ibarra Padilla,
Jaime Ignacio Púa De La Cruz,
Yaninis Elena Suárez Burgos

Libro resultado de investigación, realizado a partir del trabajo colaborativo entre grupos de investigación y el desarrollo de propuestas que contribuyen al fortalecimiento de los indicadores de generación de nuevo conocimiento en el área del Derecho.

Los nuevos retos de las políticas públicas: estudios de casos significativos en Colombia./ Mireya Camacho Celis … [et al.] -- Barranquilla: Corporación Universitaria Americana, 2018.

128 p. ; 17x24 cm.
ISBN: 978-958-5512-27-6

1. Políticas públicas -- Estudio de casos -- Corporación Universitaria Americana. I. Camacho Celis, Mireya. II. Navarro-Díaz, Luis. III. Beltrán Romero, Claudia Helena. IV. Romero, Martha C. V. Luquetta Cediel, David. VI. Ruíz Marín, Willis VII. Obando, Hernán. VIII. Ibarra Padilla, Adelaida María. IX. Púa de la Cruz, Jaime Ignacio. X. Suarez Burgos, Yaninis Elena.

320.9 N964 2018 cd 21 ed.

Corporación Universitaria Americana-Sistema de Bibliotecas

©Corporación Universitaria Americana
©Sello Editorial Coruniamericana©
ISBN: 978-958-5512-27-6

LOS NUEVOS RETOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDIOS DE CASOS SIGNIFICATIVOS EN COLOMBIA

Autores coordinadores:
© Mireya Camacho Celis, © Eva Luna Contreras Mariño, © Adelaida Ibarra Padilla

Autores:
© Mireya Camacho Celis, © Luis Navarro-Díaz, © Claudia Helena Beltrán Romero, © Martha C. Romero, © David Luquetta Cediel, © Willis Ruíz Marín, © Hernán Obando Durán, © Adelaida María Ibarra Padilla, © Jaime Ignacio Púa De La Cruz, © Yaninis Elena Suárez Burgos

Colaborador: **José Miguel Gamboa**

Presidente
JAIME ENRIQUE MUÑOZ
Rectora Nacional
ALBA LUCÍA CORREDOR GÓMEZ
Vicerrector Académico Nacional
MARIBEL YOLANDA MOLINA CORREA
Vicerrector de Investigación Nacional
ASTELIO DE JESÚS SILVERA SARMIENTO
Director Sello Editorial
JUAN CARLOS ROBLEDO FERNÁNDEZ

Sello Editorial Coruniamericana
selloeditorialcoruniamericana@coruniamericana.edu.co

Diagramación y portada: Kelly J. Isaacs González
Fotografía: Katherine Camacho Celis
1a edición: 12 de diciembre de 2018

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en sistema recuperable o transmitida en ninguna forma o por medio electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, u otro, sin previa autorización por escrito del Sello Editorial Coruniamericana y de los autores. Los conceptos expresados en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente corresponden con los de la Corporación Universitaria Americana y da cumplimiento al Depósito Legal según lo establecido en la Ley 44 de 1993, los decretos 460 del 16 de marzo de 1995, el 2150 de 1995, el 358 de 2000 y la Ley 1379 de 2010.

Pares Evaluadores

Omar Huertas Diaz
Universidad Nacional

Rafael Sánchez Anillo
Universidad del Atlántico

Comité Científico

Henry Torres Vásquez
PhD. en Sistema Penal
Universidad Jaume I de Castellón

José Saúl Trujillo
Doctorante en Derecho
Universität Konstanz, Alemania.

Rosalía Vivanco
Doctorante en Derecho
Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México

Jorge Enrique Carvajal Martínez
PhD. en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas
Universidad Externado de Colombia

Contenido

Introducción **7**

La nueva agenda pública: de los "opinadores públicos" a los nuevos movimientos sociales..... **11**
Mireya Camacho Celis

Procesos de construcción de memoria histórica en la comunidad desplazada de la vereda la bonga (Bolívar-Colombia)..... **34**
Luis Navarro-Díaz, Claudia Helena Beltrán Romero, Martha C. Romero, David Luquetta Cediel.

Economic theory and New Zealand State reforms..... **51**
Willis Ruíz Marín

Políticas públicas educativa en Colombia frente. Lo desafios de la conflictividad escolar..... **66**
Hernán Obando Durán

La dimensión justicia de la justicia transicional. Amnistías y penas en momentos de transición en Colombia..... **106**
Adelaida María Ibarra Padilla, Jaime Ignacio Púa De La Cruz & Yaninis Elena Suárez Burgos

Introducción

El presente libro pretende continuar el debate planteado en el texto ¿Fracasaron las políticas públicas? En principio, analizará dos aspectos fundamentales de la política pública: la formación de la agenda pública que define los problemas que va a atender, la forma en que se priorizarán y los temas presupuestales. Luego abordará casos concretos que surgirán de la visión del problema para confrontarla con la política pública formulada para su solución.

Esta mirada desde el problema de política pública permite que se identifiquen los obstáculos y limitaciones de las políticas públicas desde el inicio. Ahora, no se pretende hacer una lista de soluciones mágicas porque sencillamente no existe. Los casos que se abordarán ilustrarán posibles respuestas frente a cada política pública analizada. Sin embargo, se esbozarán algunos retos a los que se enfrentan las políticas públicas hoy.

En el texto anterior, se partía del impacto de las políticas públicas en la democracia, de los nuevos actores y nuevas formas de relacionamiento. En este contemplamos, como uno de los principales retos en el fortalecimiento de las políticas públicas, la forma de resolver problemas sociales, la legitimidad de las decisiones y la eficacia de algunos de los casos contemplados.

Esta legitimidad se adquiere de entrada, en la forma en que se define qué se va a resolver. Lo que se conoce como la formación de la agenda pública. Lo que se priorizará y lo que definitivamente no se atenderá. Tendrá una dimensión a largo, mediano y corto plazo. Será flexible o rígida, espontánea o planificada según los decisores políticos. Pero indiscutiblemente debe existir. Un gobierno sin agenda que solo responda a la coyuntura, no tiene gobernabilidad y generará crisis rápidamente.

Siendo necesaria la agenda pública, la siguiente pregunta es quién la define. La respuesta a simple vista sería el mismo gobierno. El que prioriza con criterios técnicos y programáticos sus prioridades, basados en un plan de gobierno, en unas competencias y en unos recursos definidos. Seguramente, con algún margen de maniobra para responder a reivindicaciones puntuales y procedentes. Desafortunadamente, el escenario real actual no es tan calmado, ni tan generoso para los gobernantes. Más en democracias polarizadas como las actuales en que las reivindicaciones de unos son los rechazos que demandan los otros y la selección de la agenda pública pasa por favorecer a unos y perjudicar a otros.

Y entonces, quién tiene ese gran poder de definir qué temas se abordarán, cómo se abordarán, que soluciones se darán y con qué recursos. Estos interrogantes, en un segundo escenario de análisis nos lleva a reflexionar sobre otros actores, más allá del Estado y de las instituciones tradicionales. El binomio Estado – Sociedad

Civil parece que se abre para recibir otros públicos, contrapúblicos, subalternos, minorías, otros actores que no están organizados en torno al Estado o a la sociedad civil. En la existencia de estos actores aparece uno, que hace parte de las instituciones tradicionales, los medios masivos de comunicaciones permeados con la tecnología e Internet.

Ahora la pregunta sería: ¿el poder de definir la agenda pública de arriba - abajo por parte del Estado o de abajo – arriba por la sociedad civil está siendo usado o determinado por otros, como los medios masivos de comunicación? ¿En el análisis de los casos propuestos estos factores son tenidos en cuenta? Resulta importante sentarse a pensar ¿cómo se agendó el problema? ¿quiénes lo movilizaron? y ¿cuál fue el discurso tras la forma como se presenta?

El libro cuenta con cinco capítulos que varían sobre lo teórico y lo practico y que buscarán dar luces sobre estos nuevos retos de las políticas públicas. En el primer capítulo: LA NUEVA AGENDA PÚBLICA: DE LOS "OPINADORES PÚBLICOS" A LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES profundizo sobre las posibilidades de incidencia de los medios masivos de comunicación, a través de la agenda setting, para la formación de la opinión pública y la movilización de ésta para definir la agenda pública. Se reflexiona sobre el caso de los columnistas de opinión u "opinadores públicos" quienes definen la agenda pública a partir de los temas que posicionan y el enfoque dado, aunque no se concluye que los medios masivos de comunicación determinan la agenda pública. Por el contrario, se complementa con la mirada de los nuevos movimientos sociales de los alter-activistas, en su mayoría jóvenes, quienes además de promover causas y movilizar problemas hacia la agenda pública, experimentan ese activismo en su vida cotidiana. Lo viven. Finalmente, se reflexiona sobre el determinismo metodológico y el uso de las redes sociales en ambos propósitos, o mejor para ambos escenarios públicos, los de los medios masivos de comunicación y los de los movimientos sociales alter-activistas.

En los siguientes capítulos se abordarán estudios de caso concretos que van perfilando retos a los que se enfrentan las políticas públicas. En el segundo capítulo: PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE MEMORIA HISTÓRICA EN LA COMUNIDAD DESPLAZADA DE LA VEREDA LA BONGA (BOLÍVAR-COLOMBIA), los autores tratan de resolver la siguiente pregunta: ¿Cómo la memoria histórica colectiva se construye desde diversas voces y memorias individuales de las mujeres, hombres y jóvenes que vivieron el desplazamiento de la vereda La Bonga en el corregimiento de San Basilio de Palenque-Bolívar en el año 2001? Esta mirada, concreta los espacios de esfera pública analizados en el capítulo anterior, que complementan con la esfera cultural y la esfera política, a través de las que se desarrollan las dimensiones teóricas

de la comunicación para el cambio social y de la ciudadanía. En este caso, la comunidad palenquera y bonguera, es un agente de construcción de sentido y convivencia, a partir de generación de relaciones de intercambio cultural, que en virtud de sus narraciones sobre la memoria del desplazamiento resuelve los problemas que desde la mirada institucional no se han logrado.

En el tercer capítulo: ECONOMIC THEORY AND NEW ZEALAND STATE REFORMS se contempla otro de los retos propios de la efectividad de las políticas públicas. El tema presupuestal, puntualmente las reformas económicas para el cumplimiento de los objetivos del Estado. A partir del análisis de las transformaciones en el sector público de Aotearoa – Nueva Zelanda, Willis Ruíz Marín aborda la pregunta que guía su investigación ¿cuál ha sido el efecto de las políticas fiscales, monetarias y comerciales implementadas por el Estado de Nueva Zelanda? En esta medida, analiza el impacto de las reformas durante el período comprendido entre 1984 y 2017. Se basa teóricamente en la teoría económica de elección racional y analiza las reformas a la luz de la pretensión de eficiencia en Nueva Zelanda. Luego de revisar el impacto de las reformas en la política fiscal, la política monetaria, la política comercial, la política laboral y los bajos niveles de corrupción, en sus primeras conclusiones encuentra que no es posible establecer una relación directa entre mejor desempeño de la economía y reforma, sin dejar de reconocer que cada política arrojó resultados positivos de cara al cumplimiento de los objetivos del Estado.

En los dos capítulos siguientes se abordan estudios de caso concretos en Colombia, sobre los que se evidencian otros desafíos. Es así que en el capítulo cuarto: POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS EN COLOMBIA FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LA CONFLICTIVIDAD ESCOLAR, Hernán Obando hace un análisis de caso partiendo de las políticas públicas educativas adoptadas en Colombia y su enfoque neoliberal, condicionado por las directrices de organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial y recientemente la OCDE. Cuestiona que la conflictividad escolar no se aborda desde la política pública educativa, sino que ha quedado reducido a un tratamiento policivo, de aplicación de sanciones, circunscrito solo al ámbito escolar, desconociendo otras interacciones de los niños y niñas fuera del aula. Finalmente, aborda los resultados de su investigación sobre escenarios de conflictividad escolar, de acompañamiento del sistema educativo y de la capacidad de los niños y niñas para resolver los problemas a partir de la empatía hacia el otro que deja un sinsabor por la problemática y por el impacto en los niveles de violencia. Este análisis se hace desde una perspectiva de género que evidencia mayores afectaciones en las niñas y las adolescentes.

En el último capítulo: LA DIMENSIÓN JUSTICIA DE LA JUSTICIA

TRANSICIONAL: AMNISTÍAS Y PENAS EN MOMENTOS DE TRANSICIÓN EN COLOMBIA Adelaida Ibarra junto con sus estudiantes del semillero de investigación abordan las preocupaciones derivadas del componente justicia de la justicia transicional, haciendo un recuento normativo de las disposiciones que se han adoptado a lo largo del período en que nos hemos encontrado en conflicto armado, al resolver la pregunta que se plantearon como guía: ¿Cómo ha sido la evolución de la legislación colombiana con respecto al tratamiento de graves violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco y con ocasión del conflicto armado? De esta evolución normativa se destaca la preocupación frente a las víctimas, el seguimiento a estándares internacionales de derechos humanos y normatividad del derecho internacional humanitario y los límites de la Corte Penal Internacional. Finalmente, ponen de relieve el debate entre justicia versus paz para indicar los retos propios de la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, reparación y no repetición previsto en el Acuerdo Final de La Habana, y la consecuente labor de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Estos son algunos de los debates a los que los invitamos a participar.

Bienvenidos los aportes!

Mireya Camacho Celis
Compiladora

LA NUEVA AGENDA PÚBLICA: DE LOS "OPINADORES PÚBLICOS" A LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Mireya Camacho Celis*

*. PhD en Derecho. Docente investigadora. Co-directora del grupo de investigación Law and Sciences. Corporación Universitaria Americana, Colombia, mcamacho@coruniamericana.edu.co

Resumen

Los problemas sociales justifican la existencia del Estado y, de paso, la conformación de una ciudadanía activa que interactúe con éste para resolverlos. Esta dicotomía entre Estado y Sociedad que ha permanecido desde la creación de la figura de Estado, se erosiona como muchas otras instituciones que, aunque se mantienen, están cambiando su rol. Esta relación no es pura. No hay bandos, ni extremos. Las imbricaciones sociales permeadas por la tecnología y, particularmente, por la Internet arrojan complejas interacciones que se crean y que desaparecen. Las relaciones se asocian a entramados que surgen desde diferentes puntas. Estas redes o entramados que se conforman, constituyen escenarios, que teóricos como Habermas, Rawls o Fraser llaman esferas públicas. Los espacios de conversación, discusión, interacción, acción, deliberación, debate en el que se forma la opinión pública que legitima la construcción social de los problemas que luego se movilizan hacia la agenda pública. La pregunta es: ¿qué tan romántica es esta visión? o sencillamente ¿la nueva agenda pública está determinada por los medios masivos de comunicación? En este artículo se abordará una dimensión teórica de la opinión pública, la forma en que se moviliza hacia la agenda pública, el rol de los medios masivos de comunicación en la formación de esa opinión pública, con ejemplos del caso colombiano, para finalizar sobre el rol de los movimientos sociales en la solución de los problemas sociales

Palabras clave: *Opinión pública, esfera pública, movimientos sociales, agenda pública, agenda setting, medios de comunicación, alter-activismo, políticas públicas.*

Introducción

La opinión pública a lo largo de la historia se ha entendido como la forma en que se legitiman las decisiones públicas. Se asocia también a la percepción o entendimiento que tienen las personas (las mayorías) frente a determinados temas que son objeto de decisiones públicas, los asuntos públicos. Implica un proceso de definición de los temas, de identificación de posturas en torno a estos y la toma de postura o respaldo por determinada decisión. Por eso, desde la misma configuración de la opinión pública se advierten procesos complejos, no sólo de la adopción de decisiones legitimadas por la opinión pública mayoritaria, sino en la selección de los temas, que en algunos casos, específicamente no podrían tratarse de asuntos públicos que requieren un análisis de toda la sociedad, sino que son temas privados, en ocasiones poco trascendentales que buscan cambiar el sentido de la opinión pública o incluso invisibilizar problemas de vital importancia.

Este último rol, se ha querido atribuir, en algunas ocasiones, a los medios masivos de comunicación, entendiendo por estos, las grandes empresas o grupos de empresas de comunicación que tienen intereses no sólo económicos, sino motivaciones políticas explícitas, que respaldan o se oponen abierta o discretamente a determinado gobierno o partido político o posición ideológica, económica, política o social.

El papel de los medios masivos de comunicación determina o muestra lo que las mayorías piensan en torno a determinado asunto público, sirve además para posicionar temas de interés coyuntural, a través del debate o diálogo de diversas posiciones de gobernantes, actores políticos, sociales o económicos, así como busca promover consensos o adhesiones a determinadas políticas gubernamentales o incluso disensos.

La forma en que tradicionalmente se ha movilizado la opinión pública en Colombia, a través de los medios masivos de comunicación, ha sido en debates en radio o televisión; programas de opinión radiales o televisivos; editoriales o columnas de opinión, en prensa escrita, radio o televisión y con la fuerza que han adquirido las redes sociales, el espacio de opinión se ha trasladado a este campo, a través de programas virtuales, youtubers, influenciadores, twitteros, entre otros.

A primera vista la opinión pública que se configura desde los medios masivos de comunicación está determinada por la línea editorial de cada medio, que en

algunos casos es explícita (Ej.: Revista Semana editorial del 24 de septiembre de 2016 que declaró abiertamente su posición frente al *Sí al plebiscito* de 2016), en otras no es tan transparente, llevando a que la ciudadanía escuche, entienda y opine sobre la agenda que estos medios masivos de comunicación definen.

Ahora bien, ¿es tan contundente este determinismo? como para asegurar que la agenda mediática es un ejercicio perverso, que introduce prejuicios en la sociedad, ya sean intencionados o no, que reproduce polarización o que manipula. En siguientes apartes se analizarán algunos aspectos del caso colombiano que nos permitan aproximarnos a este tipo de conclusiones.

Sin embargo, se analizará también otra forma de movilización de problemas sociales hacia la agenda pública la de los movimientos sociales y el impacto que la tecnología, principalmente Internet ha tenido en este recorrido. Al final, se podrán hacer dos ejercicios, uno colectivo dirigido a entender ¿cómo se movilizan los problemas sociales a la agenda pública? ¿son las redes sociales, los "opinadores", los movimientos sociales, los medios masivos de comunicación, el Estado? ¿quién(es) lo hacen? y, dos, individual, frente a ¿cómo obtengo la información? ¿qué tan acorde estoy con la opinión pública? ¿existen escenarios en los que pueda comunicar mis posiciones frente a esa opinión pública? Estos como ejemplos de interrogantes que pueden surgir al lector de este artículo.

1. La opinión pública

La opinión pública tiene la pretensión de convertirse en ese espacio o escenario en el que se pueda comprender la realidad desde sus diferentes dimensiones. Bajo este supuesto se ubica la teoría de la acción comunicativa habermasiana, en la que la opinión pública se convierte en un sujeto político, que permite agregar las reflexiones en torno a un tema para responder a la complejidad de las sociedades actuales.

Qué tanto de ese espacio se mantienen desde los medios masivos de comunicación es el interrogante principal. Ese espacio emancipatorio Habermasiano de deliberación política, termina en los consejos de redacción de los medios de comunicación, en las agendas de los editorialistas u "opinadores", estos expertos o simples ciudadanos que tienen ganado en los principales medios de comunicación un lugar privilegiado para decir lo que consideran, y de esa forma, van configurando la opinión pública.

Ahora bien, para entender la opinión publica vale la pena considerar partir de algunas de las lecciones de (Sartori, 2009) sobre la democracia, para quien, dada la apatía de la ciudadanía, las decisiones que tome el gobierno deben basarse en la opinión publica, y en la información de calidad que soporte dichas decisiones. Sus lecciones se orientan a la preocupación de que la democracia debe tener ciudadanos participantes activos y de la mejor forma de recoger las preferencias de los individuos, que será a través de la opinión publica.

Habermas y su propuesta de democracia deliberativa de doble vía, discursiva, cuyo fundamento es la acción comunicativa – el discurso – concibe la opinión publica como estrategia de legitimación que materializa el poder comunicativo de la sociedad civil, como mecanismos emancipatorios, como instrumento de reconciliación individual y colectivo. El individuo en esta propuesta delibera en la esfera pública, el espacio público político en el que se legitiman las decisiones adoptadas para solucionar las problemáticas sociales y en el que se forma la opinión pública, que canaliza los problemas hacia los respectivos actores (Camacho, 2015).

La propuesta de esfera pública de (Fraser, 1997) basada en el cosmopolitismo republicano concibe la opinión pública como espacio público, como un ejercicio cotidiano para detectar los problemas y movilizarlos a la agenda pública. Para (Habermas, 1998), la esfera púbica o el espacio púbico, en sus términos, es una caja de resonancia en la que se seleccionan los problemas sociales que van a la agenda pública, que requiere de 'sensores' que transmitan el mensaje en una red comunicacional, la que a su vez genera procesos discursivos que, una vez considerados o definidos como relevantes, pasan de esa esfera pública a la agenda pública. Fraser cuestiona esta propuesta por ser burguesa y propone una esfera que no esté sujeta al Estado sino que articule públicos débiles con públicos fuertes, a través de lo que llama "contrapúblicos subalternos" como espacios discursivos paralelos en los que se están los grupos sociales subordinados que crean y movilizan contra-discursos (Camacho, 2015).

En ambas propuestas hay que tener especial atención en confundir que todo lo que se hace por las organizaciones de la sociedad civil es movilización o que todo lo que se transmite en esa esfera pública es opinión publica. La esfera constituye el espacio, el momento discursivo, pero se requiere que salga, que se movilice, que se transmita a los otros públicos, que esos otros públicos legitimen el discurso y que luego se movilice hacia la agenda

pública. La esfera pública constituye el escenario democrático, deliberativo y discursivo de interacción de públicos y contrapúblicos, es el primer paso para formar la opinión publica. Es el medio no el resultado. Lo que resulta más interesante de estas definiciones es la posibilidad de garantizar el pluralismo, la diversidad y generar un canal explícito de comunicación para las minorías, privilegiado, para movilizar los problemas sociales, ya que, dados sus recursos y capacidad de incidencia limitada podrían no lograr llegar a la agenda pública. No obstante, si no lograrán llegar a la agenda, han logrado la visibilización que servirá de insumo para continuar con la movilización.

De otra parte, resulta interesante citar a (Rawls, 1996) para quien la esfera pública, desde su concepto de consenso entrecruzado, se concibe como el espacio en el que confluyen diferentes formas de vida, visiones de mundo, culturas, grupos, colectivos, pueblos, comunidades, entre otras formas de ciudadanía, que se expresan, deliberan sobre los asuntos que los afectan. De allí surgen los consensos entrecruzados, que a su vez forman la opinión publica, como instrumento de control frente a las decisiones de las mayorías.

En síntesis, se podría definir la esfera pública como un espacio construido, con eso quiero significar que no está dado, debe crearse, en algunos casos será natural y en otros seguramente forzado, por los públicos que lo conforma. En este espacio se surtirán discusiones, deliberaciones, consensos y disensos para llegar a la identificación y construcción social del problema. La interacción discursiva entre públicos y contrapúblicos es lo que conforma la opinión pública, frente a los temas que se movilizan a la agenda pública.

En otras palabras, la opinión pública es la concreción de la acción política de los públicos y contrapúblicos en la esfera pública y no solo pensado como medio para organizar la opinión pública, como lo concibe (Fraser, 1997b). Para esto, es necesario contar con presupuestos básicos como información, participación, acción y presencia (real o virtual). Aunque sobre cada uno de estos hay limitaciones.

Finalmente, siguiendo a Fraser, la esfera pública no puede quedar condicionada a lo espacios designados por el Estado, a los institucionales, precisamente como expresión de los ciudadanos debe surgir en espacios de convergencia externos, o por lo menos alternos, que permitan trascender los espacios locales y nacionales a esferas globales potenciados por los públicos subalternos emergentes. Aunque esto trae una complejidad natural, la falta

de identidad, la ausencia de una ciudadanía global. Lo más aproximado es la existencia de movimientos sociales a escala o resonancia global, aunque con las dificultades advertidas también por Fraser de estas formas de organización de la sociedad civil, por la desigualdad presente y diferentes escalas de incidencia (Camacho-Celis, 2015).

Este espacio o escenario público en el que se forma la opinión pública es solamente definido por estos públicos o contrapúblicos, entre mayorías y minorías, o entre minorías de diferentes reivindicaciones o por el contrario existe un movilizador potente de los problemas sociales a la agenda pública: los medios masivos de comunicación. Esta hipótesis no pretende probarse en este artículo solo se enunciará y se ilustrará con algunos ejemplos.

Para empezar, en el contexto colombiano, el análisis podría hacerse por medio o por casos, para definir cómo se configura la opinión púbica. Sin embargo, el ejercicio adolecería de pretensión de extrapolación, precisamente porque las variables de cada caso condicionarían el mismo. Por ejemplo, actualmente en el país está presente en el debate la participación del Fiscal General de la Nación en el caso de corrupción regional más grande: `Odebrecht´. Un análisis de prensa de este caso, serviría para identificar las diferentes posiciones de los principales medios masivos de comunicación. Sin embargo, la opinión se mezcla con otros escándalos como la apertura de investigación al excandidato y hoy congresista Gustavo Petro por un video en el que recibe dinero en efectivo, sobre el cual hay diferentes versiones. Cada uno de estos casos, ameritaría un análisis propio y las conclusiones no podrían extenderse a otros casos.

Por esta razón, a continuación, abordaré desde un punto de vista teórico la formación de la agenda pública, para ubicarnos en los casos en los que la opinión publica direcciona la agenda publica, y en particular, la incidencia de los medios de comunicación en este propósito.

2. La agenda pública

La agenda pública tiene diferentes acepciones. Puede entenderse como programa de gobierno, como aquellas prioridades que tiene un determinado gobierno, particularmente se refiere a las propuestas con las que se postularon al debate democrático. También puede considerarse como un proceso de posicionamiento de determinados asuntos o problemas públicos

que requieren una decisión de un agente público, en razón al interés general que cubren o como aquellas demandas ciudadanas expresadas por grupos de personas que requieren soluciones urgentes (Alzate Zuluaga & Romo Morales, 2017).

Una mirada operacional de la agenda pública permite identificar sus componentes: i) los actores que intervienen: decisores políticos, grupos organizados, ciudadanos, grupos de interés, medios de comunicación, comunidades, entre otros; ii) el contenido de la agenda, los temas que la conforman y su priorización; iii) las decisiones que se toman en torno a los temas y; iv) la concreción de dichas decisiones.

Si hablamos de actores, como los ejemplificados, obligatoriamente hay una mirada frente a sus recursos y su capacidad de incidencia. Si los actores son públicos, es decir, la autodefinición de la agenda, o si son públicos, pero no gubernamentales, la incidencia será necesaria para llevarla a la instancia de decisión correspondiente. Si los actores son privados, los intereses deben tener una dosis de interés general, porque si no sería corrupción o algún tipo de delito contra la administración pública. Si son expresión de la sociedad civil organizada, también debe analizarse la legitimidad de sus demandas, si se refieren a la investigación o sanción de conductas delictivas o son para la reivindicación de derechos o para el reconocimiento o exigibilidad de los mismos. Si son espontáneos, virales o producto de sensaciones de indignación que promueven la acción colectiva o a veces solo la expresión de dicha indignación.

Estas diferentes posibilidades se pueden concretar en dos grandes bloques: uno, referido a las demandas de necesidades que implican la materialización de derechos y, el otro, a las denuncias por abusos, violaciones o incumplimientos de los deberes públicos, de lo que las autoridades están llamadas a hacer.

Sin embargo, estos ejercicios no son tan neutrales. El principal recurso que incide en la definición de la agenda pública, es el poder, que a veces se sustenta en información, en experticia, en dinero, en organización, en legitimidad, entre otros. Por eso, para lograr incluir temas en la agenda pública son necesarias las coaliciones, integraciones y combinaciones de recursos.

Frente al contenido de la agenda, las preguntas giran en cuanto a qué temas se incluyen y en qué orden. Esto define la planeación de la agenda previsible y la posibilidad de reaccionar ante temas coyunturales. Es necesario que la agenda

sea flexible, pero a su vez debe ser fija, no puede ser alimentada solo por la coyuntura, porque generaría crisis de gobernabilidad, al desconocer las metas a mediano y largo plazo de una administración pública. La flexibilidad debe moverse en los temas a abordar a corto plazo, que ameriten un tratamiento concreto y que luego se remitan a la agenda fija, para el seguimiento o evaluación.

El orden de los temas responde no solo a criterios de priorización como la asignación de recursos presupuestales, réditos políticos, imagen, cumplimiento de deberes, materialización de derechos, crisis, tipo de población, entre otros, sino además al nivel que lo ejecutara. Por ejemplo, si estamos ante una decisión que deba ser tomada directamente por el Presidente o por alguno de sus ministros, o puede delegarse a nivel técnico u operativo o incluso a otro poder público. En este caso, saldríamos de la clásica definición de agenda gubernamental para pasar a la agenda pública desde el poder legislativo o el judicial, que sigue siendo pública, pero no gubernamental, aunque tradicionalmente se ha asociado a esta última y principalmente, en la concreción de las políticas públicas.

Teóricamente hay una diferenciación entre tipos de agenda pública. Si se refiere a los temas, se habla de agenda económica, social, política, cultural, ambiental entre otras. Existe la diferenciación entre agenda pública y agenda ciudadana, ya sea que el problema se anticipe a su tratamiento o sea producto de las demandas ciudadanas o relacionando con los actores que intervienen como agenda gremial, agenda mediática, agenda empresarial, entre otros. También existen clasificaciones sobre el alcance de los temas que se ocupa, por ejemplo, agenda pública nacional, regional, local, internacional o global.

En síntesis, la agenda permite saber qué temas se abordarán, el orden en qué se priorizarán, la forma como se concibe el problema y las soluciones que se proponen. Esto concreta la visión que se tiene de la realidad y la base en la que se materializarán las decisiones, que no solo se circunscribe al ámbito de las políticas públicas. Sobre el particular es ilustrativo, desde el punto de vista metodológico, el esquema propuesto por (Bardach, 2000) y, en lo teórico y conceptual las propuestas de Cuervo (2007) y Salazar (2008).

Para abordar la clasificación de las agendas, solo con la pretensión de tener referentes teóricos se cita la elaborada por Álzate y Romo quienes consideran que se pueden categorizar en funciones de cinco enfoques, i) la agenda como elemento de la formación de las políticas púbicas (Rooth 2002); ii) como cambio institucional; iii) como proceso de fijación de la agenda y movilización

de la opinión pública; iv) desde un enfoque constructivista y; v) como cambio cultural (Alzate Zuluaga & Romo Morales, 2017).

En el primer enfoque, la agenda es un paso del proceso de formación de la política pública, por lo general, precedido por la identificación o construcción social del problema y anterior a la decisión. Como parte del proceso de cambio institucional, la agenda pública se construye a partir del mismo proceso político y de los intereses, creencias y acciones de los actores que intervienen en el proceso, que pueden repetirse o predecirse por factores como la cooperación o la confianza. Ahora, desde el enfoque constructivista en el que se reconoce la participación de la ciudadanía en la construcción social del problema, en la formación del problema público, la agenda adquiere importancia en la medida en que se llevan esos problemas, se comparten y se valoran por las comunidades afectadas, lo que hace que se convierten en demandas o reclamos colectivos asociados a un esquema más participativo. La agenda pública desde el enfoque de cambio cultural permite hacer una diferenciación entre vieja y nueva agenda, la primera relacionada con los tradicionales temas redistributivos a una nueva que se enmarca en los problemas del reconocimiento y la distribución, dada la amplia diversidad (Alzate Zuluaga & Romo Morales, 2017).

Otro de los enfoques planteados por Álzate y Romo es el de la relación entre la agenda pública y la opinión pública que da lugar a los debates sobre movilización de los temas hacia la agenda pública, como se verá en el siguiente punto. Vale la pena destacar que este enfoque analiza la agenda pública desde el proceso de fijación, particularmente, por los medios masivos de comunicación, lo que denomina agenda setting, la que permite dirigir la opinión pública hacia los intereses de estos medios, en la que los ciudadanos actúan como espectadores o públicos, los que reciben la información procesada por estos medios de comunicación. Aclaran los autores que debe matizarse esa pretensión determinística de que los medios masivos de comunicación definen la opinión pública y, como consecuencia, la agenda pública, en la medida en que deben considerarse factores como el nivel social, cultural, educativo y los recursos empleados por los medios (Alzate Zuluaga & Romo Morales, 2017).

3. La movilización de los problemas sociales hacia la agenda pública

Tradicionalmente, se ha considerado la agenda pública como espacio al que llegan los temas que se priorizan según criterios, recursos y esfuerzos de los actores que intervienen. Se entiende como un tránsito, un caminar entre

los problemas reales que están en la cotidianeidad social, en los individuos, en sus familias, en sus comunidades, en la sociedad que llegan hacia ese espacio. Ese camino está definido como la movilización, aquel impulso que hace que unos temas lleguen y otros no, y que definen la velocidad con la que llegan para establecer el orden de su atención, decisión y solución.

La movilización de los problemas sociales se ha abordado desde el clásico ciclo de las políticas públicas, desde una perspectiva de auto definición o predicción de la autoridad gubernamental, es decir, se anticipa al reclamo o demanda de la comunidad, lo que se considera como una movilización de arriba hacia abajo, por lo general, esta agenda corresponde a la agenda fija a la que se establece en los programas de gobierno a largo plazo. Una segunda movilización de lo problemas es el contrario de abajo hacia arriba, definido por las luchas, demandas, quejas y peticiones de la sociedad, representada en organizaciones sociales, grupos, colectivos o directamente por los ciudadanos. En este caso, el éxito del posicionamiento del problema está dado en términos de su capacidad de incidencia y de los recursos empleados para movilizar el problema hacia la agenda publica. Hay un tercer caso de movilización de nicho o de actores estratégicos diferentes a los sociales o los gubernamentales, tales como los medios de comunicaciones, las empresas y gremios, la academia o los actores globales e internacionales con pretensiones que superan las fronteras, que puede hacerse directamente o a través de los anteriores tipos de movilización mencionados (Camacho, 2018).

Este camino no es lineal, no tiene formulas mágicas que determinen cuando un problema sube o baja para posicionarse en ese espacio llamado agenda pública. En algunos casos, la movilización es planificada que da tiempo para analizar diferentes percepciones del problema, contar con la voz de diferentes actores en su definición, en otros es espontánea, movilizada por redes sociales, el campo virtual, motivada por sentimientos o valoraciones de rechazo, de indignación, de injusticia, de polarización, entre otros.

Estos enfoques sufren varios impactos y variaciones en el contexto tecnológico actual. Los espacios de discusión han pasado de lo presencial a lo virtual. Por otra parte, la información de acceso abierto y público ha provocado riesgos frente a la veracidad de su contenido, los controles o verificación se van perdiendo y al ciudadano le llega de manera selectiva, segmentada y determinada la información sobre la que basará su posición y su participación en el espacio público. La inmediatez de la información y la explosión de redes sociales y de fuentes de información provocan que

las personas accedan a 'titulares', de un número ilimitado de fuentes de información. En su mayoría, los masivos. Esto ha provocado un riesgo para que las decisiones se tomen precipitadamente y, en casos, basados en mentiras (fake news).

Si bien, como lo planteara (Pleyers, 2018), las redes sociales no sustituyen los medios de comunicaciones tradicionales, si generan un espacio para que otros medios alternativos ganen en impacto o visibilidad, lo que en términos de Fraser serían los contrapúblicos subalternos. Aunque es indispensable que no se caiga, como lo menciona Pleyers en la fetichización de las redes sociales y en el determinismo tecnológico. Aquí se vuelve a la discusión de medio o fin. La Internet es el medio o es el fin. La respuesta define el alcance o matiz del determinismo al que se refiere Pleyers. La tecnología por sí sola no moviliza, requiere actores que lo hagan. Aunque es necesario decir que el lenguaje cambió producto de la tecnología. El consumo virtual o lo que se conoce como "dieta mediática" está por cuenta de influenciadores que están movilizando problemas públicos a la agenda pública. Este tipo de recursos ha hecho que lo problemas sociales se salgan de esa dimensión "política" tradicional en el que siempre se habían ubicado. Pongo comillas porque era asociado más a la sección política de los tradicionales medios de comunicación, una sección. Ahora, los influenciadores logran posicionar diferentes debates en diferentes secciones, que antes no eran escenarios propios del debate de los problemas sociales.

Si bien, siguen dando la pauta, por lo menos en el caso colombiano, los temas sobre la paz, la implementación del Acuerdo, la reforma tributaria, la corrupción, hay otras agendas movilizadas desde la sociedad, desde los medios masivos o desde otros espacios públicos como las protestas, como el caso de las marchas estudiantiles par revisar el presupuesto para educación, la economía naranja, las apuestas medioambientales, las luchas contra el maltrato animal, entre otros temas (Higuera, 2018).

4. De la *agenda setting* a los movimientos sociales contemporáneos

La *agenda setting* es una expresión que se refiere a la agenda pública posicionada desde los medios de comunicación. Sobre el particular es ilustrativo, desde el punto de vista metodológico, el esquema propuesto por (Bardach, 2000) y, en lo teórico y conceptual las propuestas de Cuervo (2007) y Salazar (2008).. Sin embargo, sus conceptos han trascendido hacia un

componente más amplio de esta agenda, que no comprende solamente lo que los medios masivos de comunicación nos ponen a pensar, nos dicen que pensar, sino además nos dicen en qué modo se debe pensar.

Desde la movilización de los problemas sociales hacia la agenda pública, la intervención de los medios masivos de comunicación ha permitido la formación de esta *agenda setting,* esto es, los temas que debemos conocer y qué de esos temas. Sin embargo, hay otras intervenciones de los medios masivos que no necesariamente van dirigidas a posicionar temas sino por el contrario a eliminarlos, como es el caso de la *agenda cutting*, que se refiere a la decisión de desaparecer temas de la agenda pública, de silenciarlos, de desviar su atención para que salgan del espacio de la opinión pública. Para el análisis de estos casos, es necesario hacer un seguimiento y monitoreo permanente de medios, para identificar cuando salió y las razones que se atribuyen a este propósito, para poder llegar a estas conclusiones. De otro lado, está la *agenda surfing* que se refiere a los temas que son tendencia, se ponen de moda, son coyunturales, y a veces efímeros, estos temas pueden posicionarse con un interés legitimo de promover el debate en relación con los problemas que moviliza, pero también puede ser una estrategia de desviación de la atención sobre otros temas ya incluidos en la agenda pública o en caso de lograrlo, terminan en la *agenda cutting*. Esta *agenda surfing* constituye un nivel inferior de la *agenda setting*, es decir, que busca posicionar temas, aunque con propósitos condicionados a los sentimientos y percepciones que provoca la introducción de estos temas por los medios masivos de comunicación. La *agenda surfing* se caracteriza porque los temas entran y salen de forma breve, se mantienen por corto tiempo, surgen como muy relevantes y decaen rápidamente.

En este sentido, el rol de los medios de comunicación, particularmente, los tradicionales o masivos frente a la formación o definición de la agenda pública se da a través de tres principales acciones: i) visibilizar lo que pasa en el mundo real (especial atención a las fake news); ii) definir el orden en que se mostrará esa realidad y su intensidad, que implica un ejercicio de jerarquización y; iii) valorar los hechos y contarlos de acuerdo con su mirada de mundo. Particularmente, este último es el que define cómo debemos pensar, es decir, que la opinión pública está dada, sólo la acogemos, no la formamos, está definida desde la forma en que nos visibilizan, jerarquizan y valoran los hechos de la realidad que nos dan a conocer los medios de comunicación. Aunque es el determinismo que se pone de presente.

Bajo estas funciones es que se puede analizar la figura de estos columnistas de opinión, aquellas personas que en los diferentes medios de comunicación tradicionales expresan sus opiniones y, desde allí, definen los temas, los jerarquizan y los valoran.

Como ejemplo, tomaré la decima medición 2018 de la firma Cifras y Conceptos sobre el panel de opinión. Esta encuesta durante 10 años ha medido aspectos relacionados con la opinión pública en Colombia, a nivel nacional y local, sobre temas estratégicos y sobre aspectos concretos de la agenda pública. Tiene una medición sobre líderes de opinión definidos como aquellos que: "orientan el clima de opinión, tienen capacidad de prospectiva e influyen en los asuntos políticos y temas de la agenda nacional". Del estudio se pueden citar varios elementos que dan cuentan, por lo menos desde esta perspectiva, cosas que intuitivamente se advierten. Sin pretensión de cientificidad y sólo a manera de ilustración, a continuación, se plantean las principales categorías que se destacan en el estudio de (Cifras & Conceptos, 2018).

- Medios impresos a nivel nacional: El Tiempo, Semana y El Espectador, sumados llegan al 68% y en Bogotá se mantienen en el mismo orden, pero aumentan al 82% del total de medios impresos.

- En Radio a nivel nacional: Caracol Radio (26%), La W (24%) y Bluradio (17%). En Bogotá coinciden con una pequeña variación en los porcentajes.

- En la modalidad de televisión a nivel nacional: Caracol TV (31%), Canal Uno (16%) y CMI (14%). En Bogotá, se invierte el orden Caracol TV (23%), CMI (20%), Canal Uno (15%).

- En los medios en internet la diferencia se acorta: eltiempo.com y semana.com (19%) cada uno; lasillavacia.com y elespectador.com (14%) cada uno. En Bogotá, cambia el orden así: lasillavacia.com y el tiempo.com (20%) cada uno; semana.com (16%); elespectador.com (15%).

- En cuando a columnistas de opinión más leídos en Colombia están: Daniel Coronell (24%), María Jimena Duzán (12%) y Daniel Samper Ospina (11%).

Las cifras solas pueden ser informativas, sin embargo, el análisis trae el histórico de los 10 últimos años, que resulta interesante apreciar.

Con este estudio, insisto, no pretendo decir que estos medios tradicionales son los que definen la opinión pública del país, pero si es indicativo sobre el comportamiento del uso de la información en Colombia. Vale la pena agregar una medición del estudio sobre la prospectiva, en la que define los principales temas que deberán llegar a la agenda durante el próximo año. Servirá luego para revisar si efectivamente, la prospectiva se concretó y fue efectivamente la agenda pública abordada por el actual gobierno. Con la misma intención ilustrativa, los principales temas de cada agenda son:

- Agenda política: gobernabilidad del Presidente Duque (27%), consolidar el Acuerdo con las Farc (24%) y combatir la corrupción (20%).

- Agenda económica: crecimiento económico (22%), impuestos (17%) y desempleo (16%).

- Agenda social: desigualdad (18%), pobreza (17%) y apoyo a venezolanos (19%).

- Agenda ambiental: minería ilegal (28%), preservar páramos y reservas naturales (22%) y protección de recursos hídricos (10%).

- Agenda internacional: relaciones con Venezuela (27%), relaciones internacionales (20%) y TLC y nuevos mercados (12%).

Estos porcentajes también se pueden comparar en la línea histórica de diez años para mirar el cambio en el comportamiento de las agendas.

En síntesis, estos ejemplos son indicativos de los temas que llegan a la agenda pública fija, la planificada. Sin embargo, esta agenda contrasta con el desafío de inmediatez que se concreta en los "trending topics" las tendencias diarias de las redes sociales, incluso por horas. Por ejemplo, el pasado miércoles se surtió el debate en torno a la calidad de la información publicada a raíz de un trino de la Vicepresidente de la República, Marta Lucía Ramírez (@mluciaramirez , 2018), quien después de dar el pésame por la muerte del expresidente Belisario Betancur, debió rectificar por falta de verificación de la fuente. Se vieron expresiones en las redes sociales de rechazo frente a la rigurosidad de la información, del papel de los asesores y periodistas que reproducen sin verificar, y las consecuencias que provocan las fake news en el imaginario colectivo, temas que se posicionaron como tendencias, pero que no lograron superar el día. Dos días después, en efecto falleció el expresidente y el debate se archivó definitivamente.

Ahora bien, este rol de inmediatez no es la única función de Internet o de las redes sociales. Por el contrario, en los movimientos sociales contemporáneos es definitivo. Incluso son un contrapeso a los medios tradicionales de comunicación. Como lo menciona (Pleyers, 2018), facilita el contacto entre activistas de diferentes lugares del mundo, atraen nuevos activistas y visibilizan los casos.

De allí que sea necesario entender las nuevas configuraciones de los movimientos sociales, si se trata solo de cambiar el medio, esto es, pasar de las protestas en la calle a los "like" en las redes sociales; de pasar de ser objeto de amenaza o estigmatización por la visibilización de las causas al anonimato bajo una cuenta innominada en las redes sociales, o pasar de apoyar causas que los afectan directamente a demandas de otras latitudes que solo responden a un criterio universal de humanidad.

Estos cambios de los movimientos sociales adaptados a la influencia de las redes sociales se contrastan con la fragilidad y perdida de identidad, credibilidad y legitimidad de los partidos políticos, las tradicionales bisagras entre los problemas sociales y su movilización hacia la agenda pública. Ya sobre estos y otros problemas del impacto de la tecnología y de las redes sociales en el mundo político se había preocupado (Subirats, 2012).

Por el contrario, los nuevos movimientos sociales explícitamente se alejan de estas instituciones tradicionales para la agendación, para que no sean asociados con estas lógicas de cooptación de poder. Sobre el particular, (Pleyers, 2018) se refiere a los casos del 15M/Indignados en España, los Occupy en Turquía, la *Nuit Debout* en Francia y las marchas de 2013, en Brasil. Sin embargo, esta horizontalidad les sirve para la movilización de los problemas, aunque no tanto para su solución, en los que deben volver a las lógicas tradicionales de elecciones partidistas para acceder a posiciones privilegiadas de poder.

En otros casos, combinaron las formas de lucha y se asociaron a partidos progresistas o de izquierda, socialistas que tuvieran luchas comunes o similares. En España, (Pleyers, 2018) resalta el caso de "Podemos" partido político que surgió del movimiento de los Indignados y que terminó apoyando al actual presidente, Pedro Sánchez.

Alguacil, (2006) plantea que estos movimientos sociales contemporáneos son una nueva ciudadanía que entiende la democracia como un proceso

histórico y dinámico, que resuelve paradojas tanto del ciudadano como individuo, como del ciudadano como colectivo, en torno a nuevas reivindicaciones, esas que llama de cuarta generación, las relacionadas con los derechos de la humanidad, de existir sin riesgos y de los derechos de los pueblos, los grupos y colectivos a definir su propio destino a y garantizar su propio desarrollo. Acá se da un transito de la subjetividad del individuo ciudadano hacia las múltiples subjetividades de los colectivos.

5. Los alter-activistas: una militancia de los jóvenes

En el marco de los movimientos sociales que vienen traspasando las fronteras y que asumen un activismo que supera incluso la potencial afectación de un daño directo, como los que se viven en América Latina y en Europa principalmente, se sustenta un ejercicio participativo, democrático y deliberativo, con un propósito común: advertir sobre potenciales daños o riesgos, visibilizar problemas y poner la mirada en el trabajo de actores políticos que deben solucionarlos. No todos estos movimientos son de jóvenes, pero si es más visible su participación, precisamente por el desencanto que tienen frente a las tradicionales instituciones democráticas como los partidos políticos, el voto y los procesos electorales.

En este contexto cambiante, (Pleyers, 2018) desarrolló la categoría de alter-activismo que define así:

> El alter-activismo no es solamente un deseo de cambiar la sociedad, sino que el activista se construye también como una persona transformando la sociedad. Es, por lo tanto, una forma de compromiso altamente personalizado pero muy solidario. Los alter-activistas están conectados por las redes socio-digitales y por resonancias globales y, a la vez, se encuentran muy activos en el nivel local, ya que esto les permite implementar alternativas concretas.... consideran el cambio como un proceso de experimentación creativa donde los actores tienen que implantar sus valores de horizontalidad, igualdad y creatividad en actos concretos y "prefiguran" otros mundos posibles. Se trata de poner valores en práctica" (p 16).

Los llamados alter-activistas son primordialmente jóvenes que no solo son activistas, sino que se declaran contrarios a los patrones de la sociedad de consumo y viven el activismo como una experiencia personal y cultural

manteniendo una coherencia entre lo que hacen y los valores que defienden, esto es, luchan por la igualdad de género, por ejemplo, y la garantizan en la vida cotidiana, protegen el medio ambiente y reivindican una alimentación adecuada a esa protección. Esas experiencias se distancian del capitalismo y promueven relacionamientos nuevos, desde la diversidad y la diferencia que desarrollo ampliamente el componente de "nosotros" (Pleyers, 2018). Una expresión de la subjetividad política, aunque en términos diferentes a la propuesta de consenso habermasiana.

Las causas que movilizan estos nuevos movimientos sociales son diversas y variadas, inspiradas en un buen vivir hoy y en un futuro protegido para las siguientes generaciones, de allí la protección al ambiente, a las fuentes hídricas y al cambio de relacionamiento con los recursos y la naturaleza. También promueven la igualdad, la no discriminación y el reconocimiento de la diversidad y de los derechos. Sus causas también son políticas y le apuntan a las instituciones tradicionales, aunque las cuestiona. Por ejemplo, en lo que se refiere a la democracia, (Pleyers, 2018) menciona que no se limitan a un asunto institucional, sino a la construcción de una cultura que se materializa en acciones concretas cotidianas. Sin embargo, esta forma de movilización les ha traído riesgos y amenazas a sus vidas e incluso han sido objeto de represión desde las fuerzas legitimas de los Estados, lo que no es tan nuevo.

Otra forma de representar los nuevos movimientos sociales es la plasmada por (Alguacil, 2006) para quien estos movimientos son complejos en la medida en que convergen simultáneamente la unidad y la diversidad, la dualidad y la segmentación, la pluralidad y la singularidad, la humanidad y el sujeto, lo nuevo y lo viejo, lo global y local, entre otros binomios que subsisten en su actuación, para lo cual se enfoca en marcos teóricos interpretativos que le permitan entender estas relaciones, tales cono los fenómenos de glocalización, la nueva ciudadanía y el ejercicio ético y digno en las relaciones sociales. Agrega que el campo de acción se mueve en una doble dirección "particularizar los valores universales y universalizar las identidades particulares" y en concordancia con el planteamiento de Pleyers, concreta una ciudadanía que expresa dimensiones y posiciones subjetivas de sus participantes, una nueva identidad. Aunque las criticas sobre el tema es que tal vez son los mismos movimientos sociales con incidencia local, aunque con resonancia global.

En definitiva, estos movimientos sociales movilizan problemas sociales,

se nutren de esa esfera pública, impactan sus acciones a nivel local y global, con un valor agregado, lo toman como un estilo de vida experiencial, no es solo discursivo y comunicacional es vivencial, en eso radica la diferencia.

Conclusión

La agenda pública tiene una triple función. De una parte, materializa los intereses de los actores que movilizan los problemas sociales; de otra parte, sirve para visibilizar aquellos problemas que no han sido identificados y, por último, tiene una función de control sobre el ejercicio de las funciones públicas, en casos de incumplimientos (Camacho, Silvera & Oliva, 2018).

Los medios de comunicación son los que ofrecen a la ciudadanía la información, de allí que la definición de su agenda setting, agenda cutting y agenda surfing sea decisiva para la movilización de los problemas sociales a la agenda pública, y la forma en que se comprenden. Sin embargo, vale la pena matizar el determinismo propuesto de que los medios definen la opinión publica o la agenda publica, porque se partiría del supuesto de homogenizar toda la población y quitarles todo tipo de conciencia y capacidad de análisis o de crítica. Sin embargo, el espacio se reduce y el análisis también cuando la dieta mediática, la información abierta sin control, la falta de información contrastada y la forma en que actualmente se consume la información, hace que los temas que llegan a la agenda pública sean solo aquellos que movilizan los medios. Entonces, la lucha por otros temas o por retomar aquellos que la agenda cutting sacó o la agenda surfing invisibilizó, se hace más difícil.

La opinión publica, como en el caso colombiano, está definida por expertos o por columnistas de opinión beligerantes y opositores que mantienen una posición destacada en las esferas políticas. Sin embargo, se requiere que otros actores como la academia, la ciencia, gremios, entre otros, se apropien también de estos escenarios para controlar y validar la información que producen las columnas de opinión, que además cualifica y mejora la calidad del debate.

Con esta contratación y cualificación de la información, se espera disminuir la complejidad y de la distribución del poder, en la medida, en que la deliberación y el espacio de consenso comunicativo, en términos habermasianos se dará al contar con información verídica, que se podrá interpretar de forma más eficiente y que en suma contribuirá a mejorar el debate democrático. Como se vio en el análisis de los medios masivos en Colombia y su impacto en la formación de la opinión publica, lo virtual no reemplaza los medios tradicionales, compite con ellos, porque hay públicos diferentes.

Aunque no son solamente los "opinadores" o columnistas de opinión los que deben cualificar la información, hay muchos mas actores que intervienen por fuera de los medios de comunicación, para la definición de la agenda publica. En definitiva, confluyen en este espacio de conformación de la agenda pública, los que definen que temas se movilizarán, los que los seleccionan, los que movilizan hacia la agenda, los que toman la decisión, los que ejecutan las decisiones, los que controlan la efectividad de las respuestas y los beneficiarios de las soluciones.

Aunque los medios de comunicación masivos pueden crear ese efecto, cuando definen los expertos que reforzaran sus percepciones, la orientación del problema desde sus propios intereses, en la tarea operativa de selección de temas en los consejos de redacción y en la producción de los programas de opinión o en la selección de entrevistados. No significa esto que los medios masivos de comunicación reemplacen los actores políticos, solo que con su poder pueden definir, movilizar o inmovilizar los temas hacia la agenda pública, como lo vimos con las variables de agenda setting, agenda cutting y agenda surfing.

Las redes sociales no reemplazaran la acción física y presencial de los movimientos sociales, por el contrario, lo potencian, y sirven de medios para la logística y organización o para promover mas activismos, pero las protestas, las marchas y las movilizaciones físicas se seguirán dando. La potencialización de Internet frente a los movimientos sociales está en función de su contribución para formar movimientos nacionales y locales con impacto global, mas que movimientos globales.

Para cerrar, los problemas deben construirse socialmente, es decir, con la participación de públicos y contrapúblicos. Deben movilizarse hacia la agenda pública de forma legítima, es decir, en el que se incluyan las diferentes versiones y la deliberación. La opinión pública debe ser el reflejo de esa construcción social del problema y de esa movilización. Los medios masivos de comunicación y las redes sociales no deberían reemplazar estos espacios públicos discursivos naturales y democráticos. Los movimientos sociales contemporáneos deben ser uno de los públicos que movilizan los problemas sociales, no el único. Ahora, la realidad parece indicarnos que muchos de estos "debes" no se cumplen, no son tan puros, tienen matices, y al final, no son tan nuevos. Entonces, seguimos con los interrogantes planteados y con unos nuevos. La puerta al debate se abre. Bienvenidos.

Referencias Bibliográficas

Alguacil, J. (2006). Nuevos movimientos sociales: nuevas perspectivas, nuevas experiencias, nuevos desafíos. POLIRED, 43-63.

Alzate Zuluaga, M. L., & Romo Morales, G. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, XV, núm. 26, 13-35.

Bardach, E. (2000). A Practical Guide For Policy Analysis: The Eightfold Path To More Effective Problem Solving. New York - London: Chatam House Publishers.

Camacho-Celis, M. (2015). La relación entre globalización, derecho y formulación de política pública. En Estudios y debates contemporáneos sobre el derecho (pp. 5-25). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Camacho, M. (2015). De la alienación de los derechos humanos y la democracia a la emancipación jurídica y política. Una mirada descriptiva en América Latina. Recuperado el 10 de 10 de 2018, de Biblioteca Digital Universidad Nacional: http://www.bdigital.unal.edu.co/50086/

Camacho, M. (2018). Políticas públicas renovadas o nuevas póliticas públicas: una lectura práctica sin pretensiones de citificidad. En Camacho, M., Silvera, A. & Oliva, M. V. (Comp.). Políticas Públicas: Renovación, Innovación o Transformación. Una reflexión permanente. Colombia, Sello Editorial Coruniamericana.

Camacho, M., Silvera, A. & Oliva, M. V. (2018). (Comp.). Políticas Públicas: Renovación, Innovación o Transformación. Una reflexión permanente. Colombia, Sello Editorial Coruniamericana.

Cifras & Conceptos. (2018). Panel de opinión. 10 años. Testigos del cambio. Bogotá: Torreblanca.

Cohen, B. (1963). The Press and Foreign Policy. Institute of Governmental Studies, University of California

Cuervo, J. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión colombiana. En F. J.

Cuervo, Ensayos sobre políticas públicas (págs. 67-95). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Fraser, N. (1997a). Esferas públicas, genealogías y ordenes simbólicos . En Iusticia Interrupta . Bogotá: Siglo del Hombre.

Fraser, N. (1997a). Pensando de nuevo la esfera pública. En Justitia Interrupta. Reflexiones críticas de la posición postsocialista. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Habermas, J. (1998). Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. . En Facticidad y Validez. Madrid: Trotta.

Higuera, D. (2018). El gobierno de los jueces, el control de constitucionalidad, entre la política, la democracia y el derecho. En Higuera, D. M., Archila, C. & Lemus, D. I. (Comp.). Legitimidad de la decisión judicial y gobierno de los jueces. Entre la Política, la Democracia y el Derecho. Colombia, Sello Editorial coruniamericana.

Pleyers, G. (2018). Movimientos Sociales en el Siglo XXI. Perspectivas y herramientas análiticas. Buenos Aires: CLACSO.

Ramírez, M. L. (6 de Diciembre de 2018). @mluciaramirez . Bogotá, Colombia: Tweet.

Rawls, J. (1996). La idea de un consenso traslapado . En L. Político. Barcelona: Crítica.

Roth, A. N. (2002). Políticas Públicas. Formulación, implementaciñon y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Salazar, C. (2008). Políticas Públicas y Think Tanks. Bogotá: Fundaciñon Konrad Adenauer Stiftung.

Sartori, G. (2009). La democracia en 30 lecciones . BUENOS AIRES: Taurus.

Subirats, J. (2012). Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas? Explorando caminos de respuesta. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 5-32.

PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE MEMORIA HISTÓRICA EN LA COMUNIDAD DESPLAZADA DE LA VEREDA LA BONGA (BOLÍVAR-COLOMBIA)[1]

Luis Navarro-Díaz*
Claudia Helena Beltrán Romero **
Martha C. Romero ***
David Luquetta Cediel ****

1 Este capítulo es resultado de la investigación titulada Análisis de un caso emblemático de desplazamiento forzado en los Montes de María (Colombia): Procesos de memoria histórica y prácticas comunicativas en la vereda La Bonga-Bolívar, desarrollado y financiado por la Universidad Autónoma del Caribe, el Centro Nacional de Memoria Histórica y el Colectivo de Comunicación Kuchá Suto de San Basilio de Palenque.

* Doctor en Ciencias Sociales. Magister en Comunicación. Docente investigador del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Americana adscrito al grupo de investigación Law and Sciencies. Correo: lnavarro@coruniamericana.edu.co
** Magíster en Comunicación, socióloga. Docente del Programa de Comunicación Social de la Universidad Autónoma del Caribe. Adscrito al grupo de investigación Comunicación y Región.
*** Estudiante de doctorado en Comunicación. Magister en Comunicación. Comunicadora social periodista. Licenciada en Lenguas Modernas. Adscrito al Grupo de investigación Área de Broca: Medios, Lenguaje y Sociedad.
**** Doctor en Ciencias Sociales. Antropólogo. Docente investigador del programa de Comunicación Social de la Universidad Autónoma del Caribe. Adscrito al grupo de investigación Comunicación y Región.

Resumen

El artículo ubica sus principales intereses en contribuir a la comprensión del papel de la memoria en procesos de reconstrucción del tejido social, su historia, verdad y reparación, a partir del análisis de un caso emblemático de desplazamiento forzado sucedido en la vereda La Bonga, sub región colombiana de los Montes de María. El estudio de corte cualitativo se plantea a partir de un enfoque de investigación participativo sustentado en técnicas de recolección de información basadas en la etnografía y la teoría fundada. Con ello se espera visibilizar y reconocer cómo la memoria histórica colectiva se construye desde diversas voces y memorias que constituyen el tejido social bonguero. Entre los principales resultados del estudio se encuentra el aporte al proceso de reconstrucción de los eventos significativos en la memoria de los participantes, sus proyectos y noción de futuro asociada en algunos de los casos a la posibilidad del retorno al territorio.

Palabras clave: *memoria histórica, desplazamiento, narración, La Bonga.*

I. Descripción del caso

La Bonga es una vereda del municipio de Mahates (Bolívar) en la región de Montes de María[2]. Su población es afrodescendiente, proveniente de San Basilio de Palenque, María La Baja y San Juan Nepomuceno desde el siglo XVII. Históricamente sus habitantes han vivido de la agricultura, la cría de especies menores y las artesanías. Sus redes más cercanas de intercambio económico social y cultural se daban con las poblaciones aledañas de Mampuján[3], Las Brisas[4], San Pablo[5], San Cayetano[6] y San Basilio de Palenque[7].

Desde los años 80 esta zona se convirtió en territorio de paso y lugar de actividades para el 37 frente de las FARC y el ELN. Con el propósito de quitar control a estos grupos, organizaciones paramilitares en alianza con empresarios y políticos de la región de Montes de María, decidieron crear en 1997 el bloque Montes de María, una estructura armada que aplicó la máxima estratagema paramilitar de "quitarle el agua al pez", consistente en arrasar, desplazar y masacrar las poblaciones del entorno para, no solamente eliminar a los guerrilleros, sino copar los territorios apoderándose de los negocios y las rutas del narcotráfico.

Como consecuencia de estas acciones, el primer desplazamiento que sufrió la comunidad de La Bonga, fue en marzo de 2000 cuando 60 paramilitares al mando de alias "cadena" obligaron a la comunidad del corregimiento de Mampuján a abandonar sus tierras y masacraron 11 personas en la vereda Las Brisas. Tanto los desplazados de Las Brisas como los de La Bonga que salieron por temor, se asentaron en una vieja pista de aterrizaje del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), ubicada en el corregimiento de San Pablo, sin embargo muchos bongueros se devolvieron a los pocos días (Correa, 2005).

2 "En los Montes de María –que tiene una extensión de 6.466 km2-– habitan aproximadamente 438.119 personas, según el censo 2005. Sin embargo, se ha presentado una movilización masiva del campo a la ciudad por la presión de actores con intereses particulares, ejecutada mediante la acción de los grupos armados. En 2005, el 55% de la población de los Montes de María vive en la parte urbana y el 45% en el área rural" (PNUD, 2010, p. 5)

3 Corregimiento del Municipio de María La Baja (Bolívar)

4 Vereda del Municipio de María La Baja (Bolívar)

5 Corregimiento del municipio de María La Baja (Bolívar)

6 Corregimiento del Municipio de San Juan Nepomuceno (Bolívar)

7 Corregimiento del Municipio de Mahates (Bolívar)

Aproximadamente un año después, el 5 de abril de 2001, paramilitares pertenecientes al bloque Montes de María, llegaron a La Bonga y repartieron panfletos amenazantes entre la población y la escuela primaria, dando un plazo de 48 horas para que la población abandonara el lugar (Ver la fotografía).

Imagen: 1 : *Panfleto*
Fuente: *Revista Semana, 2015*

En consecuencia, desde el 6 de abril de 2001, el total de las familias habitantes de la Bonga abandonaron sus viviendas, sus cultivos y sus animales, dividiéndose en dos grandes grupos. El primero de 65 familias se desplazó hacia el corregimiento de San Basilio de Palenque, distante a 12 kilómetros; y el segundo grupo de 38 familias se desplazó hacia el corregimiento de San Pablo, distante a 11 kilómetros de La Bonga.

San Basilio de Palenque es un corregimiento del municipio de Mahates, que al igual que la vereda La Bonga surge a principios del siglo XVII con los africanos que huyeron del régimen de esclavitud y se refugiaron en un sector de las estribaciones de los Montes de María, a 50 km. al suroriente de la ciudad de Cartagena. Actualmente, cuenta con aproximadamente 3.500 habitantes. De otro lado, San Pablo es un corregimiento del municipio de María La Baja, también en el departamento de Bolívar. Con aproximadamente 14.600 habitantes.

El grupo de familias que se trasladó a San Basilio de Palenque, se refugió durante 6 meses en condiciones de hacinamiento en el colegio de bachillerato (Institución Educativa Técnica Agropecuaria Benkos Biohó). Luego fueron reubicados en un terreno gestionado por el sacerdote Rafael Castillo y por el

Movimiento por la Paz, de la Red de Solidaridad Social. El nuevo asentamiento se ubica al sur del corregimiento y fue llamado "San Rafael de la Bonga", en honor al sacerdote que lideró el proceso de consecución del terreno. A cada familia se le adjudicaron 10 m2.

La comunidad desplazada siente que no recibió el apoyo que esperaban de los palenqueros, pues según ellos, no les ofrecieron comida ni otro lugar para vivir, sintiéndose discriminados y acusados de tener nexos con la subversión (Revista Semana, 2005).

Estos conflictos se evidenciaron cuando se hizo inaplicable el Decreto 1745 de 1995 que permite legalizar la Titulación Colectiva de tierras a las comunidades afrodescendientes, dado que se habían conformado dos Consejos Comunitarios.

Un Consejo Comunitario de palenqueros, cuyo propósito ha estado centrado en el desarrollo y salvaguarda de la cultura palenquera, como patrimonio inmaterial de la humanidad. Y otro Consejo Comunitario de bongueros, que surge en 2007, centrado en proteger a las víctimas del conflicto armado. Esta ambigüedad retrasó la aplicación de los beneficios.

De otra parte, por razones económicas y con el fin de no perder su relación con el territorio abandonado, algunos de los antiguos pobladores de La Bonga volvieron a trabajar las tierras en jornadas diarias, cuyo recorrido les gasta hasta 4 horas de ida y vuelta. Se señala que siguen siendo las tierras más productivas de la zona.

En San Pablo, la comunidad desplazada de La Bonga llegó al asentamiento ya conocido como La Pista, en el que ya hacía un año que algunas familias habían llegado. De esta forma surge la siguiente pregunta problema: ¿Cómo la memoria histórica colectiva se construye desde diversas voces y memorias individuales de las mujeres, hombres y jóvenes que vivieron el desplazamiento de la vereda La Bonga en el corregimiento de San Basilio de Palenque-Bolívar en el año 2001?

II. Contexto teórico

La comunicación, entendida como la mediación para la interacción del ser humano en su intercambio de subjetividades se aborda desde los planteamientos

de la teoría de la cultura de Geertz (1992), donde los fenómenos sociales se estudian desde una panóptica que permita identificar y abordar todas las capas o infraestructuras que componen la cultura, y que a su vez permita deconstruir en su mínima expresión la intersubjetividad de los individuos inmersos en realidades alternas. Desde esta óptica centramos la mirada en la comunidad, palenquera y bonguera, como agente de construcción de sentido y convivencia a partir de generación de relaciones de intercambio cultural.

La investigación se fundamentó en los postulados de la comunicación para el cambio social, denominación que a su vez se sustenta desde algunas bases teóricas del paradigma crítico de las ciencias sociales (Navarro, 2014; 2015a; 2015b), algunos paradigmas emergentes y locales así como en las propuestas de la epistemología del sur. Autores como Luis Ramiro Beltrán (1993), Alfonso Gumucio (2001a, 2001b), Clemencia Rodríguez (2011) y Rafael Obregón (2007) son referentes de permanente consulta para pensar, desde la teoría, procesos asociados con este tipo de comunicación.

Ahora bien, la propuesta teórica del estudio se encuentra construida a partir de tres esferas. Por una parte, la esfera pública (Arendt, 1958; Habermas, 1962, 1981; Alfaro, 1999); por otra, la esfera cultural, en la cual se enmarcan procesos de producción local de sentido y de participación de los sujetos a partir de matrices culturales (Martín-Barbero, 1987; Fraser, 1997; Gumucio, 2004; Rojas, 2006); y, por último, la esfera política, escenario en el cual es posible concebir el proceso de comunicación como un proceso político, es decir, intersubjetivo y aportante a la emergencia de subjetividades y ciudadanías (Rodríguez, 2001, 2008; Hoyos, 2010). Desde el punto de vista teórico, la investigación propone que estas tres esferas son la base epistemológica para fundamentar una apuesta por la denominación de comunicación para el cambio social

Desde el punto de vista latinoamericano, son relevantes las ideas de Escobar (2007), en la medida en que es posible pensar contextos locales desde autores locales, y no solo eurocéntricos. Esta es una necesidad de este tipo de trabajos, es decir, es pertinente leer y relacionar los autores locales y desde ellos pensar nuestros entornos. Teorías asociadas con los territorios, los lugares de encuentro, la memoria, el debate modernidad y colonialidad, las apuestas sobre los hibrido, lo plural y lo diverso, así como formas locales de comunicación propias de la gente, de los territorios, endógenas y producidas por el mismo actor social se convierten en pilares teóricos fundamentales para desarrollar estudios de este tipo.

En este contexto, la categoría de matrices culturales, propuesta por Martín-Barbero (1987), se vincula con la posibilidad de asumir el entorno de la investigación como un entorno mediado por una comunicación hibrida, mesclada y dispuesta a la emergencia y producción de mensajes desde y a partir de mediaciones y experiencias culturales propias y locales. La comunidad de La Bonga, re-ubicada y desplazada a San Basilio de Palenque expresa de forma permanente, vinculación y nexo con su territorio, con su vereda, con sus espacios. Se trata de un proceso de ancla a su territorio, aunque ya no se encuentren viviendo allí. De esta forma, el mundo es asumido como esa posibilidad pluriversal, en otras palabras lo que Escobar denomina "mundos y conocimientos de otro modo" (2005: 38), comunicación de otro modo.

III. Metodología

EL proyecto aplica metodologías validadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica (2009; 2013) a través de la realización de talleres en los que participaron actores sociales pertenecientes a la comunidad desplazada. El objetivo de los talleres apuntaba a lograr información a partir de las formas de narración local (Bayuelo, 2012). Es en este contexto como emerge diversas formas de narrar como posibilidad reconstruir la memoria.

La investigación se propone como un estudio con diseño cualitativo de corte hermenéutico, cuyo fin consiste en visibilizar las formas de narrar y las prácticas comunicativas de los actores sociales que tuvieron relación con el caso de desplazamiento ocurrido en la vereda La Bonga de San Basilio de Palenque en 2001. Se pretende el reconocimiento de que lo acaecido en la región pueda ser considerado en sí mismo como un caso emblemático del conflicto armado, dada la intensidad del conflicto por la disputa territorial, que llevó a que diversos grupos armados, subversivos, paramilitares y estatales cometieran masivas violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario de los pobladores campesinos, indígenas y afrodescendientes (Higuera, Hernandez & Cabrera, 2018).

Como investigación cualitativa, fundamentada también en los postulados de los enfoques de la teoría fundada, fue importante tener en cuenta el ambiente natural de los participantes, dado que entre los resultados emergen conceptos sustentados a partir de lo local, extraídos de los relatos de los actores sociales bongueros y palenqueros sobre temáticas asociadas a conflicto, memoria,

resistencia, víctima, derechos, entre otros. El interés al estudiar este tipo de casos en esta población en su entorno cultural asociados con diversas narraciones, no fue predecir sus conductas, sino intentar comprender sus procesos de significación. "El sentido de una y otra cuestión es comprender tanto cómo se construye en la relación intersubjetiva el sentido, como cuál es, en su esencia, el despliegue de la subjetividad en la realización de ese sentido" (Vargas, 2003, p. 7). En esta perspectiva, la investigación se propone partir desde la experiencia y vivencia de los sujetos, es decir, se asume a la subjetividad como una posibilidad válida para la producción de conocimiento. En este contexto, la vida cotidiana, los sentidos asignados por la gente a su experiencia en el mundo, la cosmología de la comunidad y en sí misma la experiencia vital de los bongueros son elementos relevantes para la comprensión metodológica de la investigación.

Debido a ello, es muy importante estimar que los resultados del proyecto no pueden ser asumidos como universales, es decir, generalizables, a cualquier caso de desplazamiento de una comunidad afrodescendiente. Se trata de resultados válidos sólo para interpretar e identificar resultados en el contexto propio en donde se ha desarrollado el estudio. Cualquier cambio en algunos de los elementos relacionados con la comunidad de tiempo, modo y lugar afectará de forma inmediata las interpretaciones de la gente, sus historias y por ende los resultados del estudio

El análisis de las narrativas de los actores sociales bongueros se nutre de la información obtenida a través de entrevistas semiestructuradas con las cuales se pretendió lograr un primer nivel de interpretación por parte de los mismos actores sociales. En este caso fue importante también revisar qué tan significativa es la información recogida, es decir, si los testimonios suministrados proporcionan o no información diversa, profunda y coherente con las pretensiones del estudio.

Esto implicó la emergencia de nuevas categorías y nuevos postulados teóricos no considerados desde el inicio del proceso investigativo. El estudio planteó una lógica endógena para el desarrollo de los diversos procedimientos de esta investigación, en la cual los bongueros y sus relaciones siempre sean los protagonistas, hasta el punto de hacer parte del proceso de validación de la información interpretada.

El muestreo de este estudio fue intencional, no probabilístico. (Patton, 1988, citado en Sandoval, 2002: 122-123), con el cual se buscó describir el subgrupo de sobrevivientes en profundidad. Para el desarrollo del

estudio fueron diseñadas técnicas de recolección de información, propias de la investigación cualitativa, consideradas como tradicionales como la entrevista semiestructurada y el grupo focal; sin embargo, por el carácter etnográfico del trabajo, fueron necesarias también técnicas alternativas de recolección de información utilizadas en diseños cualitativos, como la colcha de retazos, el mapeo social y las entrevistas recorridas, las cuales centrar su dinámica y desarrollo en el actor social protagonista del estudio.

IV. Resultados

Hasta el momento de esta publicación la investigación ha avanzado gran parte del trabajo de campo. La investigación se desarrolló en tres ciclos de talleres distribuidos en tres espacios relacionados con el caso de desplazamiento de los habitantes de la vereda La Bonga de San Basilio de Palenque. El primer ciclo se llevó a cabo en el propio territorio. El grupo de investigación realizó un recorrido a caballo, en compañía de actores sociales bongueros, hasta la vereda y desarrolló durante varios días un ciclo de talleres que se plantearon la consecución de dos objetivos concretos. Por una parte, sensibilizar a la comunidad acerca de la función de la memoria y el olvido. Por otra, iniciar un proceso desde los implicados de reconstrucción del antes y el durante del desplazamiento de 2001, es decir, ¿qué pasó? Esta fue la pregunta generadora y activadora de la memoria. De manera concreta, se trataba de establecer dinámicas de cimentación de confianza entre el grupo de interdisciplinario de investigación y la comunidad desplazada de la vereda La Bonga. Así mismo subrayar el sentido de hacer memoria del desplazamiento al que fue forzada la comunidad en 2001.

Para este taller se emplearon técnicas de recolección de información como entrevistas caminadas y cabalgadas realizadas y grabadas durante el recorrido de 12 kilómetros entre San Basilio de Palenque y La Bonga, estableciendo detenciones y socializaciones por parte de la comunidad a medida que algún participante así lo requería. Esto con el fin de narrar la historia en los lugares representativos y significativos para los campesinos desplazados. Así mismo, la presentación de los participantes, un número aproximados de treinta campesinos bongueros, se realizó a través del taller de la telaraña. En esta actividad se pretendió elaborar en medio de un círculo constituido por el grupo de actores sociales un tejido a través de un hilo que cada participante va entregando a otro a medida que va

contando su historia. Al final, y como resultado, se expone un fuerte tejido que se ha construido con la puesta en común de cada una de las historias participantes.

> Al hacer el ejercicio de recordar en grupo y de dar testimonio individual conlleva un mirar "cara a cara" eventos pasados y dar testimonio de experiencias dolorosas y traumáticas. Construir este tipo de memoria en un proceso colectivo marcado por el respeto puede ser una de las herramientas que facilite darle sentido al pasado en comunidades que han sido afectadas por la violencia y facilitar, por medio del contar, un proceso de elaboración del duelo sobre las pérdidas (Riaño y Wills, 2009, p. 59).

La relación con la tierra, su anclaje y memoria, fue también expuesta por los bongueros en los recorridos realizados a sus cultivos y compartida a través de sus costumbres alimenticias. Desde esta perspectiva, se puede inferir que narrar la memoria para los bongueros exige hacerlo desde sus formas locales asociadas, desde este punto de vista, a la tierra, la seguridad alimentaria y su gastronomía.

El segundo ciclo de talleres se realizó en un espacio alejado del territorio de la Vereda e incluso de los poblados de San Basilio de Palenque y San Pablo en donde hoy se encuentran gran parte de las familias desplazadas de La Bonga. Esto con el fin de lograr entornos con condiciones distintas a las de la vida cotidiana de los pobladores y logar niveles de concentración, confianza y privacidad requeridos para la narrativa de las historias.

Por ello, en un hotel de los Montes de María se dieron cita treinta personas de la comunidad y durante varios días desarrollaron diversos talleres de memoria. Este ciclo de talleres tuvo dos propósitos concretos. Por una parte, activar la memoria sobre el proceso de transición entre la Bonga (Vereda) y San Rafael de la Bonga (sector de San Basilio de Palenque en donde hoy se encuentran asentadas parte de las familias desplazadas); por otra, movilizar la construcción colectiva de sentido y prácticas para el retorno. Como objetivo central de los talleres se planteó la necesidad de profundizar en las historias que emergieron durante la visita a los territorios de la vereda La Bonga (ciclo uno de talleres), asociadas con los daños producidos por el desplazamiento (cultural, social, psicológico, educativo, económico, familiar, individual, etc.).

Para el logro de estas pretensiones se acudió a técnicas de recolección de información cualitativa y participativa como "la corototeca", que es una

forma de reconstrucción de la historia de vida de la persona o la biografía social a través de objetos que activan la memoria de lo sucedido y vivido por cada uno de los convocados al taller. Según Riaño (2009):

> Dos tipos posibles de reconstrucción de historias de vida o biografías sociales son: (a) historias de vida de personas que fueron víctimas de la violencia letal y cuya reconstrucción de historia se hace a partir de entrevistas y charlas con quiénes les conocieron y mediante la recolección de materiales (fotos, archivos, documentos, recordatorios y objetos) sobre esta persona, y (b) la historia de vida de personas que se encuentran vivas y cuya historia se reconstruye, a partir de su relato y la recolección de materiales y objetos que dan cuenta de su vida (p. 104).

Otras técnicas utilizadas fueron "la línea de tiempo" de los hechos construida por los miembros de la misma comunidad, "el mapeo social" que en este caso se relacionó con la posibilidad de concebir un mapa propio de la vereda; y "las colchas de retazos" las cuales reconstruyen la memoria a través de imágenes y dibujos elaborados e interpretados por los mismos bongueros. "Este método está basado en el trabajo pionero de Cynthia Cohen (1999) en el Centro de Historia Oral de Boston, quien retoma la tradición y producción artística de las mujeres afroamericanas de elaborar colchas de retazos" (Riaño, 2009, p. 94)

El tercer ciclo de talleres tuvo como epicentro los territorios actuales en donde se encuentran asentadas las familias, antes de la vereda La Bonga, hoy del sector de San Rafael de la Bonga en San Basilio de Palenque. Así mismo se realizó trabajo de campo en el sector de La Pista ubicado en San Pablo al norte del departamento de Bolívar, en donde también se encuentran asentadas familias desplazadas de la misma vereda. En este caso se exploraron las memorias de los pobladores de La Bonga que se desplazaron hacia cada uno de estos poblados. Para tal fin se desarrollaron recorridos y visitas al territorio actual en donde se desarrollan su vida cotidiana desde donde se lograron las narraciones de los campesinos. Lugares como la Institución educativa Benkos Biohó, colegio en el cual estuvieron hacinados por más de seis meses las familias que arribaron a San Basilio de palenque fueron también visitados.

Entre los aspectos más importantes de la jornada se pudieron destacar dos métodos locales para contar la memoria propuestos por los líderes de la

Bonga. Tal fue el caso de una obra de teatro en donde se expuso gran parte de lo sucedido, así como aspectos asociados a la resistencia cultural y el no olvido. De igual manera, los bongueros decidieron contar su memoria mientras tejían una estera, que tal como lo define el Diccionario Real Academia de la Lengua es un tejido grueso de esparto, juncos, palma, etc., o formado por varias pleitas cosidas, que sirve para cubrir el suelo de las habitaciones y para otros usos. A partir de una acción de comunicación propia, en este caso un dispositivo cultural como la estera, los bongueros narraron sus historias mientras avanzaban en la elaboración manual del tejido.

V. Conclusión

El proceso de investigación social desarrollado ha pretendido elaborar una narrativa integradora e incluyente sobre las memorias que se han gestado al interior de la comunidad de la vereda La Bonga sobre el caso de desplazamiento sucedido en 2001. El estudio propone el abordaje de tres dimensiones relacionadas con el proceso de desplazamiento. Estas tres dimensiones sistematizadas por investigadores sociales de la Universidad Autónoma del Caribe, pretenden reconstruir la historia a través de técnicas participativas de narración. Esto implica tomar como protagonista principal del relato al actor social, en este caso el desplazado de la vereda La Bonga. A través de estas narraciones no sólo se revive el hecho, significado desde perspectivas locales, sino también sus formas de ver el mundo, de nombrarlo, de establecer relaciones con otras comunidades, sus valores e historia.

El proceso investigativo apunta a visibilizar qué le tiene que decir, desde su experiencia, el campesino bonguero-desplazado, y hoy sin garantías para el retorno por parte del estado colombiano, al contexto de paz. En este sentido, es posible que nuevas teorías y categorías puedan emerger a partir de las narrativas recogidas en el territorio bonguero. Por ejemplo, de forma reiterada los bongueros hacen referencia a la necesidad de revisar y validar la categoría de sobreviviente como forma de redefinir y superar la condición de víctima de la población desplazada. Si bien el estatus de víctima es un reconocimiento legal, los bongueros proponen reafirmar la vida y se distancian de lenguajes que de alguna forma puedan revictimizarlos.

De manera particular, para el grupo de investigadores fue primordial generar evidencias sobre el papel que han jugado los dispositivos culturales de los palenqueros y bongueros en los procesos de inclusión. Todo ello, en el marco de las prácticas del diálogo de saberes entre academia y comunidad. Es por esto que, a través del estudio, se abordan tres dimensiones de la condición humana a saber: antropológica, sociológica y comunicativa.

En el plano de la dimensión antropológica se apunta a elaborar una construcción de corte historiográfico ¿qué había antes del hecho? De igual manera estudiar las territorialidades y el tejido social constituido y reconstituido por los pobladores bongueros. En coherencia con ello, se sistematizan algunos de sus procesos culturales y se rastrean los dispositivos culturales activos y no activos que hacen parte de la comunidad.

En el plano de la dimensión sociológica, el estudio pretende establecer conclusiones sobre las relaciones de poder y los procesos de conflicto que subsisten al interior del tejido social y su imbricación con otros tejidos sociales. Para el ejercicio de sistematización de los resultados será pertinente tener en cuenta las siguientes preguntas: ¿quiénes son los actores presentes en La Bonga y su entorno en el momento del desplazamiento? ¿Cómo se han relacionado estos actores? ¿Cuáles han sido los principales capitales en juego y quiénes compiten por ellos? ¿Cómo se han tramitado los conflictos? ¿Cuáles han sido las estrategias (violentas y discursivas) utilizadas por los actores implicados para poner la balanza a su favor? ¿Cómo se pueden leer las relaciones de poder y los conflictos a través del género, la edad, la etnia, etc.?

Por último, en el plano de las prácticas comunicativas de lo que se trata es de identificar las experiencias locales de comunicación que se pueden relacionar con el proceso de construcción de memoria, así como establecer qué y cómo transforman esas experiencias de comunicación el tejido social bonguero.

Referencias Bibliográficas

Alfaro, R. (1999). *Culturas populares y comunicación participativa: en la ruta de las definiciones.* Lima: Calandria. Disponible en: http://www.bantaba.ehu.es/sociedad/files/view/comparticipa-redef.pdf?revision_id=62842&package_id=33839

Arendt, H. (1958). *La condición humana.* Barcelona: Paidós.

Bayuelo, S. (2012). *Memorias y relatos con sentidos 2008-2011: sistematización del proceso de memoria, territorio y comunicación.* Bogotá: Colectivo de comunicaciones Montes de María Línea 21.

Beltrán, L. (1993). *Comunicación para el desarrollo en Latinoamérica. Una evaluación sucinta al cabo de 40 años.* IV Mesa Redonda sobre Comunicación y Desarrollo organizada por el Instituto para América Latina (IPAL) en Lima. Disponible en: http://www.infoamerica.org/teoria_articulos/beltran1.htm

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2009a). *La masacre de El Salado: esa guerra no era nuestra.* Bogotá: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Recordar y narrar el conflicto. Herramientas para construir memoria histórica.* Bogotá: CNMH.

Correa, Y. (2005). *Creencia de los padres y madres que determinan el trato hacia los hijos e hijas en el asentamiento de La pista, corregimiento de San Pablo, Marialabaja, Bolívar.* Bogotá: Universidad Javeriana, Trabajo de especialización.http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/medicina/tesis28.pdf

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. (2014). Madrid: RAE.

Escobar, A. (2005). *Más allá del tercer mundo. Globalización y diferencia.* Bogotá: Universidad del Cauca.

Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo.* Caracas: El perro y la rana.

Habermas, J. (1962). *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública.* Barcelona: Gustavo Gili.

Habermas, J. (1981). *Teoría de la acción Comunicativa.* Madrid: Tauros.

Fraser, N. (1997). *Istitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista".* Bogotá, D.C.: Siglo del Hombre.

Geertz, C. (1992). *La interpretación de las culturas.* Barcelona: Gedisa

Gumucio, A. (2001a). *Comunicación para el cambio social: clave del desarrollo participativo.* Estados Unidos: Communication for Social Change Consortium.

Gumucio, A. (2001b). *Haciendo olas: historias de comunicación participativa para el cambio social.* La Paz: Fundación Rockefeller. Disponible en: <http://www.communicationforsocialchange.org/publications-esources?itemid=20>

Gumucio, A. (2004). El cuarto mosquetero. *Investigación y Desarrollo*, 12, 02-23.

Higuera, D. M., Hernandez, O. & Cabrera, J. (2018). (Comp.). La población desplazada en Colombia. ¿Hacia un nuevo estado de cosas inconstitucionales? Colombia, Sello Editorial Coruniamericana.

Hoyos, G. (2010). *Estado de opinión: ¿información, comunicación y lenguaje públicos.* Lección inaugural de la Facultad de comunicación y lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana.

Martín Barbero, J. (1987). *De los medios a las mediaciones: comunicación, cultura y hegemonía.* México: Gustavo Gilli

Navarro, L (2016). *Entre esferas públicas y ciudadanías: las teorías de Arendt, Habermas y Moufe aplicadas a la comunicación para el cambio social.* Barranquilla: Edicines Uninorte.

Navarro, L. (2015a). Experiencias de participación juvenil en San Basilio de Palenque Bolívar (Colombia): una aproximación hermenéutica desde los postulados de la comunicación para el cambio social. Tesis Doctoral, Universidad del Norte.

Navarro, L. & Aguilar, D. (2015b). Las historias de Palenque empiezan en la calle: Jóvenes, comunicación y cambio social. *Revista Nómadas,* 43, 253-265.

Obregón, R. (2007). *Comunicación, desarrollo y cambio social.* Barcelona: Portal comunicación.com de la Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: http://www.portalcomunicacion.com/lecciones_det.asp?id=49

PNUD. (2010). *Los Montes de maría. Análisis de la conflictividad.* Bogotá: PNUD- Área de Desarrollo, Paz y Reconciliación. Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/projects/COL/00058220_Analisis%20conflcitividad%20Montes%20de%20Maria%20PDF.pdf

Revista Semana (2015). No vamos como palenqueros, vamos como víctimas. *Revista Semana*. http://www.semana.com/Imprimir/420428

Riaño, P. y Wills, M. (2009). *Recordar y narrar el conflicto. Herramientas para construir memoria histórica.* Bogotá: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR

Rodríguez, C. (2001). *Fissures in the Mediascape. An International Study of Citizens' Media.* Cresskill, NJ: Hampton Press.

Rodríguez, C. (2008). *Lo que le vamos quitando a la guerra.* Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación. http://library.fes.de/pdf-files/bueros/c3-comunicacion/07330.pdf

Rodríguez, C. (2011). Trayectoria de un recorrido: *comunicación y cambio social en América Latina.* En J. Pereira & A. Cadavid (Eds.), Comunicación, desarrollo y cambio social. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Rojas, H. (2006). Comunicación, participación y democracias. *Revista Universitas humanística,* 62, 109-142.

Sandoval, C. (2002). *Investigación cualitativa.* Bogotá: ICFES.

Vargas, G. (2003). *Tratado de epistemología, fenomenología de la ciencia, la tecnología y la investigación social.* Bogotá: Sociedad de San Pablo.

ECONOMIC THEORY AND NEW ZEALAND STATE REFORMS

Willis Ruíz Marín*

* Maestrante en Políticas Públicas, Universidad de Auckland, Nueva Zelanda. Magister en Economía Universidad del Norte. Economista, Universidad del Atlántico. Correo electrónico: wrmwillis@hotmail.com

Resumen

This work had the objective of determining if economic reforms implemented by New Zealand State in the decades of 80s and 90s have been positive for the country. The four economic reforms analyzed were fiscal, monetary, labour, and trade policies. I conclude that even though there is not possible to do a strong relationship between economic reforms and better state performance, I argue that could be positive for New Zealand State the economic reforms implemented during the decades analyzed.

Keywords: *economic reform, fiscal policy, labour policy, monetary policy, trade policy.*

Introduction

New Zealand is considered the nation with the highest level of economic reform in OECD countries Henderson (1996, p. 13). Like other OECD countries New Zealand has implemented state reforms in the last three decades (Halligan, 2012, p. 984); (Goldfinch, 1998, p. 203). These reforms have been carried out with the purpose of achieving state goals in a more efficient manner. New Zealand state has experienced extensive organizational, management, and structural modification (Boston, 1991, p. 1). It means that it is not an easy task to address all of these changes. This research essay will mention, in a non-exhaustive manner, the economic underpinnings of these transformations in the public sector of Aotearoa. Specifically, this essay addresses the effect of fiscal, monetary, labour, and trade policies implemented by New Zealand State. The research question is: what has been the effect of fiscal, monetary and trade policies implemented by New Zealand State? With the purpose of answering that question, I will research the impact of these policies in New Zealand State between 1984 and 2017. Even though the economic theory has several limitations, various results such as fiscal balance, low inflation, employment rate, and low level of corruption are shown in order to argue that this theoretical underpinning has had a positive influence on New Zealand State outcomes and in the performance of its economy.

1. Economic theory

There are several theoretical underpinnings that have supported New Zealand Economic State Reform. The public choice theory is related to the fact that individuals are considered rational and self-interest when they make decisions. This theoretical underpinning has been used to analyse the behaviour and the relationship of politicians, voters, and civil servants. From this standpoint, state and firms are looking for maximizing their benefits. It means that New Zealand when reformed its public sector was focused on reducing the size of the state, increasing individual freedom, minimizing State-owned monopolies, and limiting the power of policymakers (Boston, 1991, p. 3). This economic theory gave to New Zealand State a more efficient perspective.

Another theoretical underpinning that supported New Zealand public sector reform is the agency theory. It is associated with a social and political

agreement among members of a country or society. In this approach public officials, politicians and voters also recognize as utility maximizers. This theory is framed in the relationship between the principal (voters) and the agent (New Zealand State). In this context, the state takes decisions by representing the interest of constituencies. Unfortunately, many approaches to economic theory are distorted due to asymmetric information. The agency theory is not the exception so that the relationship between state and voters can be problematic by affecting the political preferences of voters and the behaviour of policymakers in electoral processes. Nonetheless, agency theory could be considered as a theory that contributed to a better understanding of the roles of different actors in the public sector. Thus, if each political actor has a specific role they could act in a proper manner in order to maintain a good relationship with their constituencies.

The theory of transaction cost rests on the individuals' self-interest, though transaction-cost includes sociological variables that regularly are not included in economic models (Perrow; Gorringe, as cited in Boston, 1991, p. 7). This theoretical underpinning has included five fundamental concepts in their studies such as opportunism, bargaining, uncertainty, asset specificity and limited rationality. Those concepts will be analysed in order to associate them with the performance of three key New Zealand State policies.

New Zealand State reforms have been not only influenced by rational choice, agency theory and transaction-cost but for the new managerialism, manageralist revolution and corporate management (Aucoin; Caiden; Considine; Davis; Weller and Lewis; Gunn; Painter, Yeatman, as cited in Boston, 1991, p. 9). If one country follows the recommendations of the New Public Management when a reform period, its restructuring process may be focused on monetary incentives, private ownership, management, short-term contracts in the labour market, and cost-cutting efficiency. To sum up, these economic underpinnings have a wide range of applications. Nonetheless, here they only are been mentioned with the purpose of emphasising the four key policies were implemented with a visión of increasing efficiency.

2. Outcomes of New Zealand State reforms

It is not possible to do a strong relationship between public sector restructuring and competitiveness, transparency, and a low level of

corruption in New Zealand. Nonetheless, there are four key policies that could be associated with the success of New Zealand State reforms. For instance, some scholars have pointed out that thanks to the economic approaches that inspired state reforms, New Zealand has become more competitive, transparency and better managerial autonomy. Nevertheless, it is not easy to measure the improvement of state efficiency (Goldfinch, 1998, p. 226). I argue that taking into account New Zealand State implemented these propositions in their reforms, the performance of the country has been positive in improving competition, transparency and got a low corruption level. The following four parts of this research essay move on to describes in a not extended manner the changes implemented by New Zealand State in regard to the fiscal, monetary, trade and labour policies.

3. Fiscal policy and New Zealand State reform

Fiscal policy is associated with the way of governments manage the public spending. If one country has a weak fiscal policy this might result in a negative fiscal balance. This negative balance means that government spending overcome tax income. New Zealand fiscal policy before the period of reform could be considered as a weak policy. The figure 1 shows that from 1983 to 1992 New Zealand fiscal balance was negative. It means that government spending was higher than income, that is to say, the fiscal deficit was a reality for New Zeland for several years. However, between 1993 and 1995 the reverse was true for fiscal balance. It means government revenue was higher than expenses.

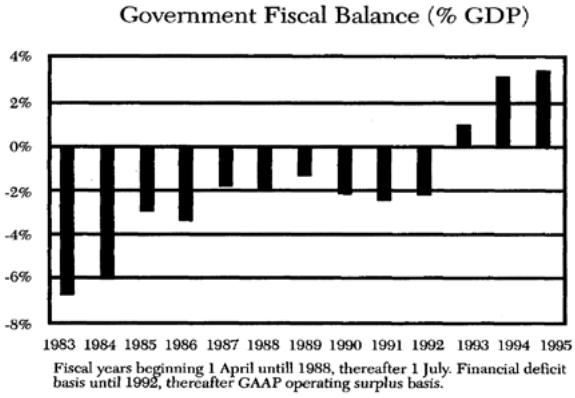

Figure 1. *New Zealand's Macroeconomic Indicators*
Source: *Evans et al. (1996)*

A possible explanation of this better performance may be due to economic reform. New Zealand State enacted the Fiscal Responsibility Act 1994 with the purpose of improving its performance. This regulation included the following five basic principles: I) reduction of total Crown debt to prudent level, II) maintaining prudent level of debt once these have been achieved, III) achieving and maintaining levels of Crown net worth, IV) managing prudently the fiscal risks facing the Crown, and V) pursuing consistent policies. The rigorous compliance of these principles would be associated with a more responsible fiscal policy. The economic theory recommends a very strict and responsible fiscal policy in order to have a successful and sustainable public sector.

A considerable amount of literature has been published on the New Zealand economic reform. In the case of fiscal policy changes, some studies have found that fiscal policy outcomes have been considerable. Wells (1996, p. 242) concludes that taking into account the New Zealand government does not have many policy analysts, fiscal policy results have been remarkable. Several distortions in the taxation system and incentives were eliminated. The unsustainable public debt was controlled. In general, according to the author the Fiscal Responsibility Act 1994 has contributed in a substantial manner to have a sustainable fiscal policy. This is very important because enhance the fiscal capacity of the New Zealand State and the country receives an excellent evaluation for maintaining the stability of this important macroeconomic variable.

Similarly, Henderson (1996, p. 9) points out that New Zealand introduced a tax reform. He considered New Zealand taxation system probably like the least distortive among OECD countries. According to the author, fiscal policy changes was one of the crucial reforms that help New Zealand to improve its position within the OECD members. This conclusion is more valuable due to according to Stats NZ public administration in 2017 was the third most important sector in the gross domestic product. Wells (1990, p. 17) observes fiscal policy has taken different ways. On one hand, the tax base was enlarged due to in 1986 the Good and Services Taxes was introduced. This GST replaced the 10 per cent uniform rate for sales becoming the taxation system more complete. This simplification could help increase the number of transactions. On the other hand, welfare benefits were changed reducing government spending. In addition, several concessions such as employment-related expenses for wage and salary earners, the income of superannuation fund tax, and the deductibility of superannuation

contributions were eliminated. All these changes have allowed New Zealand State to improve the quality of its fiscal policy, making New Zealand as a role model for fiscal responsibility in the OECD group.

4. MONETARY POLICY AND NEW ZEALAND STATE REFORMS

For almost all countries around the world monetary policy is a very important public issue. This importance is related to the fact that a well designed monetary policy could help the economy to have a faster growth. This economic growth is directly associated with people´s living standard. It means that peoples´ well-being depends on the capacity of producing goods and services. Nevertheless, these products and services must be produced with a clear monetary policy that can guarantee the stability of prices. In this manner, resources can be efficiently allocated among economic sectors. Figure 2 reveals that there was a marked increase in the inflation rate from 1984 to 1990. Nonetheless, in 1988 there was a slight decline. It could mean that monetary policy did not work properly in this period of time.

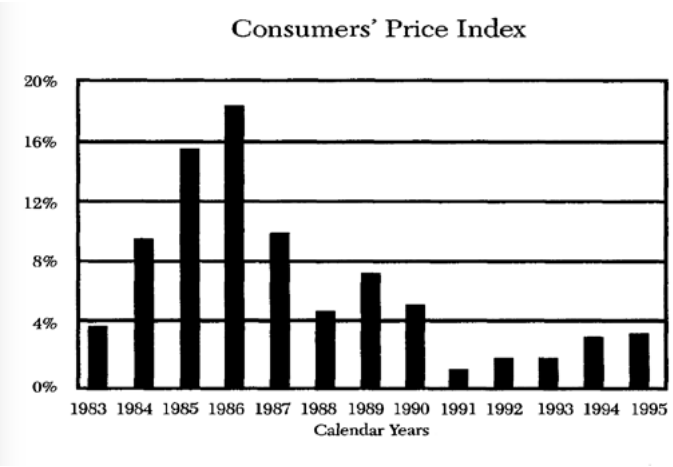

Figure 2. *New Zealand's Macroeconomic Indicators*
Source: *Evans et al. (1996)*

Maybe for that reason, New Zealand State carried out several economic reforms. In the monetary policy case, the Reserve Bank Act 157 of 1989 changed the previous multiple targets of monetary policy Act 1964. According to this new regulation, New Zealand monetary policy was

mainly focused on achieving and maintaining stability in the general level of prices. It is again important to emphasise if one economy has a general price stability this allows a better allocation of scarce resources. In my view, this factor has contributed to the improved performance of the New Zealand economy. In order to achieve this important monetary goal, policy targets agreement have been implemented from 1990 to these days. These policy targets must be consistent with the Section 9 and 13 of the Act 157. These targets agreement include inflation targets 0-2% in 1990, measurement of inflation, and clear variations to targets.

Grimes (1996, p. 247) considers that since 1984 New Zealand monetary policy has been modified in a significant manner. Before 1984 New Zealand was a country with a lot of financial restrictions. Nevertheless, after the Reserve Bank Act, 157 was enacted New Zealand become in one of the least regulated financial systems. Grimes also states that New Zealand changed its role of being a country with one of the highest inflation rates to one of the lowest. According to the author these results are associated with the following aspects made possible throughout the economic reform: I) to have an independent central bank, which is likely related to more efficient monetary system, II) to have only one inflation target, this could be associated with a more transparency policy, and III) there was a short-term cost related to the policy of decreasing inflation rate.

Recent statistics from Stats New Zealand show that the inflation rate has been controlled according to the policy target of 0-2 per cent. From June 2014 to June 2018 inflation rate has been between 0,1 to 1,9 per cent, except in March 2017, when was 2,2 per cent. Overall, the inflation rate has been controlled after the economic reform period. In that sense, monetary policies implemented by the State show a very strict discipline in how one nation can help to improve its economic results. In my opinion, all of these decisions included in the economic reform could be directly linked with the better performance of the New Zealand economy.

5. Trade policy and New Zealand State reforms

It is probable trade policy was one of the key changes in the New Zealand reform period. This might be linked with the fact that the New Zealand economy was closed to international trade. It means that many restrictions were imposed to discourage imports and exports of goods and services.

As can be seen from the Figure 3 during the whole period from 1983 to 1995 the current account balance was negative. The highest deficit of the current account balance, nearly 9 per cent, was accounted in 1984. This considerable shortfall was slightly reduced among 1985, 1986, and 1987. In this context, New Zealand policymakers take the decision of changing the highly regulated trade system.

Lattimore and Wooding (1996, p. 330) highlight two approaches adopted by New Zealand State in regard to trade policy liberalisation. On one hand, the reduction of import protection measures was accelerated. On the other hand, tariff compensation measures were eliminated. According to the authors, these changes in the trade policy of New Zealand State have had a positive effect on one macroeconomic variable such as the balance of payments. Furthermore, outward direct investment also had a considerable increased in New Zealand after reform. It is probable to associate these positive results of New Zealand economy with changes carried out because of the reform was supported by solid economic underpinnings.

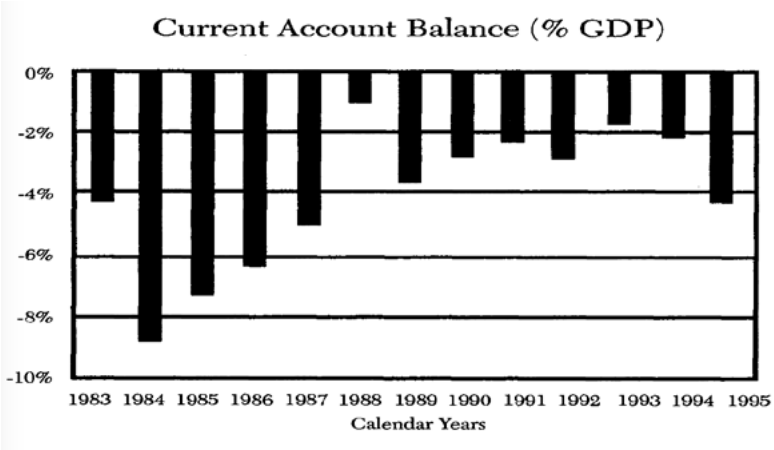

Figure 3. *New Zealand's Macroeconomic Indicators*
Source: *Evans et al. (1996)*

New Zealand State taking into consideration this macroeconomic result could be motivated to implement some changes throughout the economic reform. Evans et al. (1996) pointed out that one important characteristic of the reform was opening the economy. This because the policy decision may be related to the New Zealand economy entered international competition. According to Wilson et al. (2013, p. 638), New Zealand after economic reform trade protections and industry assistance were phased out.

These changes might help to increase New Zealand economy competition. Indeed, more recently figures illustrate the current account deficit was reduced from 7,8 per cent of the gross domestic product in December 2008 to 1,5 per cent in March 2010. Furthermore, from March 2010 to June 2018 this macroeconomic variable has been stable between 2 and 4 per cent. It means that with this new regulation the nation was more open to international trade and the level of international direct investment increased remarkably. The current account balance moved from a negative scenario to a more stable one.

6. Labour policy and New Zealand State reforms

The public policies implemented in the labour market may be considered relevant for the better performance of the New Zealand economy. Before 1991 the labour market was highly regulated and centralized Maloney and Savage (1996, p. 209). According to Grimes (1996), from 1935 to late 1979 an Arbitration Court was responsible for determining centralized wage orders. This situation of the labour market was far away from the recommendations of the emerging economic theory. It is almost certain this reality could have motivated New Zealand policymakers to carry out the labour reform. Economic underpinning recommends the deregulation of labour market structures. Instead of centralized wages, it is better for the economy that labour supply and demand determine wages on the market. A consequence of this could be a higher labour productivity and level of employment rate.

Figure 4. *New Zealand's Macroeconomic Indicators*
Source: *Evans et al. (1996)*

Figure 3 presents the summary statistics for unemployment rate from 1983 to 1995. During this period of time the highest unemployment rate, 11 per cent, was in 1991. The most dramatic period for that statistic was between 1988 and 1995. In 1991 the Employment Contracts Act No. 22 was enacted with the purpose of improving the efficiency in labour markets. That regulation was focused on promoting freedom of association.

In addition, this Labour Act was designed to provide for freedom of association, to allow workers to decide who represent their interests, to give employees the opportunity to choose an individual employment contract or a collective one, and finally to repeal the Labour Relations Act No. 77 of 1987. According to Evans et al. (1996), annual labour productivity growth in 1971-1984 was 0,7%. This average had a slight increase of 0,22 from 1984 to 1991. Between 1991 and 1995 reached a remarkable increase of 1,72.

Maloney and Savage (1996, p. 209) point out that labour policy changed throughout two phases. The first one was carried out between 1984 and 1990, this period was focused on non-competitive elements in product markets. The second one during 1990-91 was targeted on reducing welfare benefits and eliminating compulsory unionism and national awards. According to these authors, the economic reform had significant effects on the New Zealand labour markets.

The unemployment rate decreased during 1991-95, labour productivity and real wage had a slightly increased. However, Maloney and Savage (1996, p. 211) consider that even though New Zealand labour market had a higher competitive level, it is not possible to do a direct association between this better performance of the labour market and economic reform. However, I argue could be viable believe that economic reform has helped to improve the New Zealand economy performance. This taking into account that more recent results show a good performance of the New Zealand economy. According to Stats New Zealand from June 2009 to June 2018 the unemployment rate was between 5,7 per cent and 4,5 per cent. In this period the highest unemployment rate was 6,7 per cent in September 2012 and the lowest rate was 4,4 per cent in March 2018.

7. Level of corruption in New Zealand

The term of corruption can be defined as an abuse of power for private

purposes. Bohen and Ruiz (2012, p. 38) concluded that corruption affects in a considerable manner the income of governments. It means that corruption affect the well-being of citizens due to it is focused on private benefits rather than public ones. Corruption could be related to many variables such as culture, values, education, government transparency, etc. However, in this essay ceteris paribus these variables I argue that the level of corruption in New Zealand is probably low due to the efficiency and transparency in implementing fiscal, monetary, labour, and trade policies. There is a strong possibility that other public policies also help to maintain the low level of corruption, but in this short essay, I only focused on these key four policies.

The corruption perception index calculated by Transparency International since 1995 shows that New Zealand is a nation where the public sector is considered out of corruption or a very clean State. This index is measured using a scale of 0 to 100, where 0 is considered a high level of corruption and 100 at a low level. The index takes into account the opinion of experts and businesspeople (Camacho, 2018). In 2015 and 2016, New Zealand along with Denmark were the countries with the lowest levels of perception of corruption. It means that these countries experienced the highest scores among the 180 nations and territories, 91 in 2015 and 90 in 2016. In 2017, New Zealand was classified as the least corrupt country in all over the world. In my view, it is probable to associate this excellent result with the high responsibility that New Zealand State has after the reform period when formulating, implementing, and evaluating its public policies

Conclusion

The purpose of the current essay was to determine if economic reforms carried out by New Zealand State in the 80s and 90s have been positive for the country. As some scholars have concluded it is not possible to do a strong relationship between a better performance of the economy and reform. Nevertheless, this research essay showed the existing literature that gives support on the side economic reform has probably been crucial on achieving some better results.

These results are significant taking into consideration that they refer to macroeconomic variables. One of this result could be the fiscal policy. After the reform period, it contributed to reducing the unsustainable public debt and improved the tax system. Another public policy implemented through New Zealand State reform with probably some positive results was the monetary policy. The main achievements in that area were the independent of the Reserve Bank, to establish a single policy target, which is to control the inflation rate, and the reduction of the inflation rate.

The essay has also shown that a literature review of economic reform has associated trade policy changes with better economic performance between 1984 and 1996. International trade restrictions and the negative current account balance were phased out. The direct foreign investment increased after reform. Regarding labour policy, economic reform allowed to deregulate labour market structures and labour supply and demand determine wages on the market.

Finally, using the Corruption Perception Index score of 2017, 2016, and 2015 I try to associate, in a not strong manner, the low level of corruption that New Zealand has with the good performance of the public sector, specifically in regard to the fiscal, monetary, trade, and labour policies results. I conclude that as those public policies have been implemented and evaluated in an efficient and transparent way New Zealand has become in the last four decades in a country which public sector is considered a role model among the most advanced countries around the world.

Referencias Bibliográficas

Boehm, F & Ruiz, W. (2012). Corrupción e Ingresos del Estado, *Revista OLACEF, 11,* 35-39. Retrieved from http://www.olacefs.com/wp- content/uploads/2014/06/DOC_18 _10_2012_REVISTA_OLACEFS_N11.pdf

Boston, J., Martin, J., Pallot, J., & Walsh, P. (Eds.) (1991). *Reshaping the State.* Hong Kong, Oxford University Press.

Camacho, (2018). La nueva agenda pública: de los "opinadores públicos" a los nuevos movimientos sociales. En M. Camacho-Celis, E. Contreras-Mariño & A. Ibarra-Padilla (Coord.). Los nuevos retos de las políticas públicas: Estudios de casos significativos en Colombia. Colombia: Sello Editorial Coruniamericana.

Evans, L., Grimes, A., Wilkinson, B & Teece, D. (1996). Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency, *Journal of Economic Literature,* 34(4), 1856-1902. Retrieved from https://www.jstor.org/stable/2729596

Goldfinch, S. (1998). Evaluating Public Sector Reform in New Zealand: Have the Benefits Been Oversold? *Asian Journal of Public Administration*, 20(2), 203-232. Retrieved from file:///C:/Users/WILLIS/Downloads/PolishShipyard-GoldfinchandMalpassFinal.pdf

Grimes, A. (1996). Monetary Policy. In D. W. Jorgenson., J. J. Laffont., T. Persson & H. K. Van Dijk (Eds.), *A Study of Economic Reform:* The Case of New Zealand (pp. 247-278). Amsterdam, Elsevier.

Halligan, J. (2012). Changing Approaches to Public Sector Reform in an Anglophone Country: The Australian Case in a Comparative Perspective, *Croatian and Comparative Public Administration* 12(4) 983-1001. Retrieved from https://hrcak.srce.hr/file/191844

Henderson, D. (1996). Economic Reform: New Zealand in an International Perspective, *New Zealand Business Roundtable,* (pp. 1-16). Wellington, Astra DPS.

Lattimore, R. & Wooding, P. (1996). International Trade. In D. W. Jorgenson., J. J. Laffont., T. Persson & H. K. Van Dijk (Eds.), *A Study of Economic Reform: The Case of New Zealand* (pp. 315-353). Amsterdam, Elsevier.

Maloney, T. & Savage, J. (1996). Labour Markets and Policy. In D. W. Jorgenson., J. J. Laffont., T. Persson & H. K. Van Dijk (Eds.), *A Study of Economic Reform: The Case of New Zealand* (pp. 173-213). Amsterdam, Elsevier.

Stats New Zealand. (2018). Consumer Price Index, Current Account Balance, Unemployment Rate. Retrieved from https://www.stats.govt.nz/

Transparency International. (2017). Corruption Perception Index. Retrieved from https://www. transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#table

Wells, G. (1990). Economic Reform and Macroeconomic Policy in New Zealand, *Discussion Paper No. 229* (pp. 1-34). Canberra, Australian National University.

Wells, G. (1996). Fiscal Policy. In D. W. Jorgenson., J. J. Laffont., T. Persson & H. K. Van Dijk (Eds.), *A Study of Economic Reform: The Case of New Zealand* (pp. 215-245). Amsterdam, Elsevier.

Wilson, S., Spies-Butcher, B., Stebbing, A., & St John, S. (2013). Wage-Earners´ Welfare After Economic Reform: Refurbishing, Retrenching or Hollowing Out Social Protection in Australia and New Zealand. *Social Policy and Administration,* 47(6), 623-646. DOI: 10.1111/spol.12035

POLITICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS EN COLOMBIA FRENTE A LOS DESAFIOS DE LA CONFLICTIVIDAD ESCOLAR

Hernán Obando Durán*

* Mg. Hernán Obando Durán, Magister en Educación, Especialista en Estudios Pedagógicos, abogado titulado, Corporación Universitaria Americana, Colombia, hobando@coruniamericana.edu.co

Resumen

Este trabajo trata sobre las políticas públicas educativas en Colombia y el rol que estas cumplen en las respuestas a los desafíos planteados por la conflictividad escolar y la forma como coexisten dentro de un estado de corte neoliberal visto desde tres etapas investigativas. En un primer momento, se trata sobre las políticas públicas educativas y como estas se presentan en el contexto nacional. En segundo momento, se habla de la conflictividad escolar desde la perspectiva del modelo ecológico. Y en tercer momento, se presenta el análisis de resultados de datos obtenidos desde una perspectiva de género, comparando las conductas de las mujeres y de los hombres. La investigación es de tipo mixto, ya que se desarrolló desde lo socio-jurídico y el diseño expost facto. Los hallazgos obtenidos indican la necesidad de replantear la problemática de la conflictividad escolar siendo urgente un replanteamiento de las políticas públicas neoliberales por parte del Estado, puesto que estas responden a requerimientos del mercado más que a resolver las dificultades de sus asociados.

Palabras clave: *políticas públicas educativas, conflictividad escolar, neoliberalismo, modelo ecológico.*

Introducción

Colombia es un país que a lo largo de su historia ha respondido a satisfacer intereses extranjeros, en todo momento respondiendo a intereses de bancas internacionales que han orientado las decisiones tomadas por nuestros gobernantes de turno; ejemplo de estas entidades tenemos el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y hoy en día debemos sumarle la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE.

Las políticas públicas desde el gobierno de Barco (1986-1990) hasta la actualidad han sido soportadas sobre la base del modelo económico neoliberal, incentivando un afán privatizador de lo público, de este fenómeno no es ajena la educación, dándole matices utilitaristas a las políticas públicas educativas olvidándose en muchos casos que estas deben ser producto de concertación entre el ente estatal y la sociedad civil.

En este escrito se desarrollará en primer lugar, lo referente al marco de políticas públicas educativas en Colombia orientadas hacia la conflictividad escolar; iniciando por políticas públicas educativas dentro del escenario neoliberal, esbozando conceptualizaciones sobre políticas públicas para llegar a la especificidad de las políticas públicas educativas, desde el modelo económico neoliberal y las realidades que este presenta dentro del contexto colombiano; posteriormente sobre políticas públicas educativas direccionadas hacia la conflictividad escolar, partiendo desde el documento matriz que es la Carta Magna de 1991 y la ley general de educación, que dieron el soporte básico formal a las políticas públicas educativas. Además, se tratará sobre el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) promulgado bajo el gobierno de Santos (2008-2016), Planes decenales de educación desde su creación en 1996 hasta el reciente plan decenal (2016-2026), y la guía 48 del Ministerio de Educación Nacional (MEN) que creó la Ruta de gestión para alianzas en el desarrollo de competencias ciudadanas y la guía 49 del MEN, la cual es una serie de guías pedagógicas para la puesta en marcha de la Ley 1620 de 2013 y su decreto reglamentario 1965 del MEN.

En segundo lugar, lo concerniente a la conflictividad escolar desde el modelo ecológico, en este acápite empezaremos desde la definición de conflicto, el constructo de conflictividad, y como es visto desde la normatividad y la teoría, apoyado en el modelo ecológico de Bronfenbrenner (1979) y Ortega-R (2008).

Y, en tercer lugar, el análisis de resultados desde la construcción de

género mostrando una perspectiva nueva a la presentada en el trabajo de maestría de Jiménez & Obando (2016); los datos empleados hicieron parte de la investigación del 2016, más no fueron exhibidos en ese proyecto. Los resultados obtenidos y el análisis de los mismos son inéditos dado que se elaboraron desde una visión de género, haciendo diferenciaciones entre las conductas y procederes de los niños y adolescentes varones con el de las niñas y las adolescentes.

1. Marco de políticas públicas educativas en Colombia orientadas hacia la conflictividad escolar

La conflictividad escolar está soportada en políticas públicas que se encuentran en documentos legales y constructos teóricos que le dan validez a las mismas; de manera práctica se entiende que las leyes, al igual que los decretos, resoluciones, guías, directivas y demás orientaciones dadas por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) de forma escrita son consideradas como políticas públicas educativas formales, y la ejecución de estas políticas se dan a través de distintos organismos o entes, como por ejemplo el Ministerio de Educación Nacional, Secretarias de Educación departamentales, distritales o municipales, las decisiones tomadas por las Altas Cortes también han trazado un camino en la construcción de estas, en especial la Corte Constitucional.

1.1 Políticas públicas educativas dentro del escenario neoliberal

Considero apropiado para una mejor comprensión de las políticas públicas educativas comenzar por la conceptualización de las mismas; al respecto Figueredo, González & Cortázar (2016) manifiestan que las políticas públicas son aquellas concebidas como las acciones que se crean en el espacio público para dar respuesta a las cuestiones sociales que políticamente se han determinado como públicas, esto significa que, las políticas públicas son acciones y decisiones colectivas e intencionales, teniendo como marco normativo la Constitución Nacional y las leyes. Por otro lado, Torres-Melo & Santander (2013) expresan que:

> La política pública hay que comprenderla como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores claves.

Las políticas públicas educativas en Colombia, a través de la historia, no han sido políticas de estado, cada gobierno de turno se ha preocupado poco por la problemática educativa, dando soluciones precarias a los problemas del sector educativo, en muchos casos direccionadas por entes internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), al igual que la OCDE; la destinación tan baja del PIB (Fig.1) hacia la educación es una muestra más que fehaciente del poco interés de nuestros gobernantes en la mejora y superación real de las dificultades educativas.

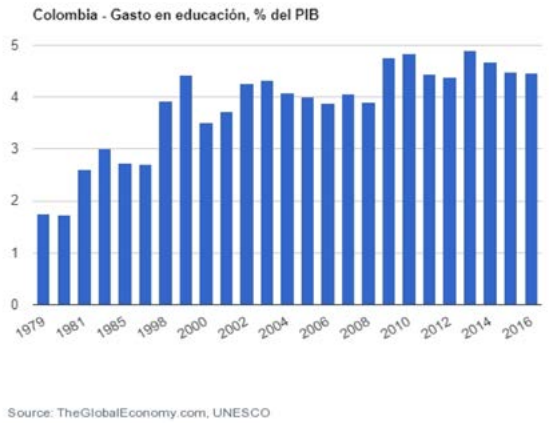

Figura 1: *Gasto en Educación y su porcentaje del PIB*
Fuente: *Theglobaleconomy.com, UNESCO*

Al no existir políticas públicas coherentes con las necesidades de la población, las actuaciones de los gobiernos en las tres últimas décadas en Colombia, apuntalaron hacia la intensificación y posterior implementación del "todo poderoso" modelo económico neoliberal, iniciado por Barco (1986-1990) y puesto en marcha de manera concreta a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND) denominado "La revolución pacífica" de Gaviria (1990-1994).

> El proceso de implementación del modelo neoliberal en los diferentes sectores de la sociedad Colombiana comienza a finales de los 80´s, en la culminación de la administración Virgilio Barco (1986-1990) con el "Plan de modernización de la economía Colombiana" y se consolida en la administración siguiente, la de Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994), con la llamada "apertura económica y modernización del Estado". ... las primeras brechas neoliberales en la política educativa se dan justamente con Cesar Gaviria y su "apertura educativa", -aunque en los demás sectores sociales como salud, seguridad social, el sector financiero entre otros, ya había dado inicio- que se abriría paso, incluso en administraciones posteriores, bajo

> el discurso de "Ampliación de Cobertura y Mejoramiento de la Calidad" (López & Quintero, 2014).

El modelo neoliberal fue puesto en funcionamiento a plenitud dentro del contexto colombiano por Gaviria, quien apoyado en un parlamentarismo servil impuso su propuesta política-económica.

> Las políticas del plan de desarrollo "La revolución pacífica", aplicados por el presidente Gaviria (1990-1994), fueron audaces, si se tiene en cuenta que fue el inicio de toda una revolución económica y social, pero pensada desde arriba. Nuestros gobernantes se han limitado a cumplir con las órdenes impartidas por los grandes grupos económicos a nivel internacional, pero más que por ellos, por la el B.M. y el F.M.I. No se tuvo en cuenta, por lo tanto, la situación real del resto de colombianos, de los cuales una gran parte están sumidos en la pobreza, (17 millones de pobres según el censo de 1993). (Trujillo, 2009)

Giraldo-Paredes & De La Cruz-Giraldo (2016) expresan que el modelo económico neoliberal plantea una disminución y no visibilización del Estado en el progreso económico de las naciones, adicional al profundo matiz privatizador característico del modelo, situaciones que traen consigo la producción de profundas divergencias políticas entre un gran número de actores sociales y los gobernantes del momento, estos últimos tratarán de ejecutar el modelo en cuestión mediante la puesta en marcha de políticas educativas.

El proceso de reforma constitucional que inició a comienzos de los 90´s mediante la famosa séptima papeleta y que finalizó con la creación de una nueva constitución política, vino alumbrada con la falacia del estado social de derecho, cuando lo que en realidad se hizo fue darle una supra-estructura legal que diera vía libre la implementación del paradigma de la economía neoliberal, la Carta Magna abrió el camino a cambios estructurales dentro del mismo aparato estatal, en ese momento promovidos por Gaviria. Figueredo, González & Cortázar (2016) afirman que la Constitución Política de 1991 y la entrada en vigencia de la ley 115 de 1994, crearon garantías en lo referente a la educación como derecho:

> De conformidad con la Constitución de 1991 y la Ley General de Educación de 1994, es un derecho de todos los colombianos, el acceder a la educación para su desarrollo personal y para el beneficio de la sociedad. En Colombia

> la educación se ha definido como un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

En la Constitución se establece la educación como un derecho de la persona, como un servicio público que tiene una función social, y que corresponde al Estado regular y ejercer la inspección y vigilancia del servicio educativo, con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. También se indica que se debe garantizar el cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para acceder y permanecer en el sistema educativo.

En contraposición a lo planteado por Figueredo, González & Cortázar (2016), se hace necesario comprender como la educación es vista de manera utilitarista desde la economía de mercado cosificando a los seres humanos, generando crisis de la educación pública mediante procesos privatizadores, en donde el Estado se desliga de su obligación desfinanciando lo público, evaluando los procesos desde la relación costo-beneficio, dándole fortaleza a las mediciones externas tipo Saber llevada a cabo por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y focalizándose en las pruebas PISA (Programme for International Student Assessment) como respuesta a las exigencias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Al respecto López & Quintero (2014) critican fuertemente el papel del modelo económico neoliberal dentro del proceso educativo:

> Con la puesta en marcha de estas reformas (neoliberales desde inicios de los 90´s) se ha deformado los fines iniciales de la educación, nublando sus propósitos, como buscar y proveer una educación gratuita y de calidad para los estudiantes desde la educación inicial hasta la educación media. Estos desaciertos han generado una gran brecha entre la educación pública y la educación privada, haciendo que esta última sea de mejor calidad y más competitiva entre otras cosas porque cuentan con mejores recursos en todos los aspectos (infraestructura, tecnología, capital humano).

Un pensamiento imperante en nuestra sociedad como resultado de la preponderancia de lo económico sobre lo social es el de tratar como bienes fungibles a los seres humanos, aún dentro de los escenarios educativos:

> La función del capital humano en el desarrollo de los pueblos subraya

> la importancia universal de la educación, pero sin reconocerle un valor sustantivo, sino solamente el derivado de su contribución al crecimiento económico. Bajo esta perspectiva, los individuos se tratan como un activo más, como lo son las edificaciones o la maquinaria, y como tal son el resultado de una inversión monetaria, a la vez que generadores de más renta con la que poder hacer nuevas inversiones. Dicho de otra manera, los seres humanos son considerados como factores productivos (como un elemento más del mecanismo de la producción), y por consiguiente con un valor meramente instrumental (Cejudo, 2006).

Desde Barco (1986-1990) hasta Santos (2010-2018) se ha propugnado por la continuidad del modelo neoliberal. En los dos periodos presidenciales de Santos, se hizo una apuesta fuerte por la paz, consiguiéndose la desmovilización de las FARC y su posterior conversión en movimiento político, fruto de su trabajo la comunidad internacional le reconoció todos los esfuerzos y dedicación a tan loable empresa recibiendo el premio Nobel de Paz por su gestión. A pesar de esto, las políticas públicas Santistas no reflejaron un cambio de la realidad existente en la esfera educativa, manteniéndose el status quo y sin hacerse notorio un avance significativo en la inversión en educación y por el contrario advirtiéndose una reducción entre 2013 y 2016.

1.2 Políticas públicas educativas direccionadas hacia la conflictividad escolar

Como apertura a las políticas públicas que tratan sobre la problemática de la conflictividad escolar, habremos de iniciar que este constructo no es el utilizado por la norma. Adentrándonos a la especificidad de las políticas públicas educativas en Colombia tenemos como fuente de formalización primaria de la educación como política pública la Constitución Política de 1991, la cual en su artículo 67 expresa que: "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura". Como parte del desarrollo normativo propio de la Carta Política, se promulgó la ley 115 de 1994, conocida popularmente como Ley General de Educación, la cual en su artículo primero "señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda

persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público".

La ley 1096 de 2006, conocida como Código de Infancia y Adolescencia en su artículo 28 manifiesta lo siguiente: "Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Esta será obligatoria por parte del Estado en un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política".

La Ley 715 de 2001 establece normas orgánicas relacionadas con recursos y competencias según lo estipulado en los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política.

El escenario de políticas públicas educativas responde al modelo neoliberal imperante en Colombia, a nivel de políticas públicas direccionadas hacia el fenómeno de la conflictividad escolar se tiene como sustento macro el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Plan Decenal de Educación; su hoja de ruta formal es la ley 1620 de 2013, creada por exigencia de la Corte Constitucional mediante sentencia T-905 de 2011, lo que evidencia a las claras que se presentó la ley por presión de la Alta Corte más que por un proceso serio y concienzudo:

> Hubiera sido preferible que el legislador se ocupara íntegra y sistemáticamente de desarrollar todos los contenidos de la ley o, por lo menos, hubiera remitido a normativas anteriores en las cuales ya se habían trazado directrices pertinentes a aquellos asuntos que afectan la convivencia en la escuela (Puerta, Builes & Sepúlveda, 2015).

De igual manera se expidió en el 2013 por parte del Ministerio de Educación Nacional (MEN) el decreto 1965 reglamentario de la ley 1620, para darle operatividad a la norma creada. A esto ha de agregarse las Guías y directrices del MEN promulgadas para impulsar las distintas políticas públicas educativas.

1.3 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

El Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) "Todos por un nuevo país" expedido mediante la Ley 1753 de 2015, en su artículo primero expresa que tiene como objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada,

apoyada en el desarrollo sostenible. Y tiene como su tercer pilar la educación en su artículo tercero:

> El Plan asume la educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

En el Documento titulado "Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018" versión para el Congreso en lo referente a los escenarios de conflictividad escolar de los niños, niñas y adolescentes, trata la arista educativa desde el Capítulo IV Colombia la más Educada en el que solo hace mención a la primera infancia (0 a 6 años), pretermitiendo aquellos niños con 7 o más años. Los tecnócratas elaboradores del documento solo hacen alusión de potenciar la educación inicial y cuando se refieren a educación básica y media, hablan de calidad educativa direccionándola principalmente hacia la parametrización de los procesos, teniendo como sustento las pruebas PISA y SABER. De igual manera, mencionan la gradualidad de la inserción de la Jornada Única en los establecimientos educativos, pero lo concerniente al clima o ambiente escolar no es abordado.

1.4 Planes Decenales de Educación

> *"Destruir un país es muy fácil: basta con mantener baja la calidad de la educación que reciben sus habitantes. Así dice un letrero al ingresar a una universidad en Sudáfrica. Y pareciera que es lo que estamos haciendo en Colombia. En un país que mantiene baja la calidad de su educación, los ingenieros que egresan del sistema, verán que sus puentes se caen. En un país que destruye su educación pública será más fácil que los economistas y contadores se presten para que las empresas evadan impuestos y se disminuyan los recursos para la salud y la educación. En un país que no garantice el derecho a una educación de calidad, se graduarán abogados que creerán que el derecho no tiene nada que ver con la ética, y por ello, serán presa fácil de la corrupción".* (De Zubiría, 2017).

El MEN en informe sobre Plan Decenal de Educación 1.996 - 2.005 esgrimió el porqué de la existencia de un PNDE, esto sirve como indicativo de lo pensado a nivel educativo:

> La necesidad de dotar al país de un Plan Decenal de Desarrollo Educativo se fundamenta en la comprensión de que la educación, como principal fuente de saber, se constituye en la época actual en la más cierta posibilidad de desarrollo humano, cultural, económico y social de la nación. La complejidad de los procesos productivos y de la vida social ha convertido el conocimiento en un bien esencial para la supervivencia y proyección de las naciones. El momento histórico nacional y mundial nos coloca ante la certeza de que una apuesta al futuro de la nación y su gente es una apuesta por la educación.

Considerar a la educación como solamente una fuente de saber es limitarla a procesos de medición, a promover métricas. De manera evidente, lo expresado por el MEN en el párrafo anterior está respondiendo a la economía de mercado neoliberal; y si a esto le agregamos el entender la educación como una apuesta genera cierto grado de duda debido a que el aventurarse en una empresa el resultado puede ser favorable o desfavorable. La educación bajo ningún punto de vista debe estar expuesta a condiciones aleatorias o al azar, debe responder a las necesidades de una población como la nuestra que ha sufrido históricamente la desidia del Estado.

La construcción del Plan Decenal de Educación (PNDE) se encuentra apoyada en la ley 115 de 1994, en su artículo 72:

> El Ministerio de Educación Nacional, preparará en coordinación con las entidades territoriales, por lo menos cada diez años, el Plan Decenal de Desarrollo Educativo, que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo. El Plan tendrá carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo.

El PNDE al ser de existencia reciente, tiene una historia muy corta, iniciando con el PNDE 1996-2005 bajo el mandato de Samper.

> El primer Plan Decenal de Educación, "La Educación un compromiso de todos", se da a conocer en 1996, durante el gobierno de Ernesto Samper y tenía como objetivo, conocer las necesidades y el rumbo que debería tomar la educación durante los diez años comprendidos entre 1996 y 2005. El Plan se planteó como una gran movilización nacional por la educación, con el propósito de que se convirtiera en política de

> Estado. Se concibió como instrumento indicador, de los propósitos y las metas de la educación durante esa década y, para desarrollar las acciones que permitieran alcanzarlas. Para su elaboración, se crearon mesas de trabajo y fue discutido ampliamente, en encuentros de secretarios de educación, universidades, centros de investigación e investigadores (Figueredo, González & Cortázar, 2016).

El segundo PNDE (2006-2016) se dio bajo el gobierno de Uribe Vélez (2000-2008), impulsando fuertemente la privatización educativa y disminuyendo la oferta de educación pública.

> Durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010), se consolida la descentralización financiera de la educación, se fortalece la privatización y flexibilización del magisterio, además, se da prioridad a la denominada ampliación de cobertura, que potencializa la contratación con instituciones no estatales, debilitando la oferta de educación pública estatal (Figueredo, González & Cortázar, 2016).

El tercer PNDE (2016-2026), promulgado bajo el gobierno de Santos (2010-2018) se soporta en cinco principios orientadores:

1. El Plan debe ayudar a construir la paz y a consolidar el sentimiento de nación, como tareas importantes del país y de la educación en la próxima década. Esto incluye, principalmente, aportar a la construcción de una cultura ciudadana y un desarrollo individual y colectivo que contribuyan a las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales que requiere el país.

2. El Plan debe ayudar a impulsar el desarrollo humano, que involucra las dimensiones económica, social, científica, ambiental y cultural del país, así como la integralidad, la sostenibilidad y la equidad de la educación.

3. El Plan debe contribuir a que, desde la educación, se favorezcan la reducción de los altos niveles de inequidad de la sociedad colombiana y el cierre de las brechas regionales en todos los órdenes. Para ello, la condición es entender la educación como un derecho cuyo acceso y disfrute debe ser garantizado por el Estado. Esto no será posible sin construir una educación pública robusta y de calidad, así como gratuita en la oferta estatal.

4. El Plan debe tener presente que la educación es responsabilidad de la

sociedad como un todo y que en ella participan instituciones públicas y privadas de múltiple naturaleza y condición. El Estado debe impulsar y garantizar dicha participación hacia los fines colectivos, fortaleciendo además su participación y compromiso.

5. El Plan debe apuntar hacia la ampliación de lo educativo en todos los ámbitos del gobierno y de la sociedad civil, pues la educación no se limita a los sistemas educativos formales, como tampoco a los de educación básica, media y superior que orienta el Ministerio de Educación.

   El PNDE 2016-2026 en su visión habla de una formación integral, mostrando una confusa hoja de ruta:

   Se propenderá, además, por una formación integral del ciudadano que promueva el emprendimiento, la convivencia, la innovación, la investigación y el desarrollo de la ciencia, para que los colombianos ejerzan sus actividades sociales, personales y productivas en un marco de respeto por las personas y las instituciones, tengan la posibilidad de aprovechar las nuevas tecnologías en la enseñanza, el aprendizaje y la vida diaria y procuren la sostenibilidad y preservación del medio ambiente.

El PNDE 2016-2026 tiene diez desafíos estratégicos, más en donde se incluye de manera expresa la conflictividad escolar es en el séptimo desafío:

> Construir una sociedad en paz sobre una base de equidad, inclusión, respeto a la ética y equidad de género. Este desafío tiene como indicadores que apuntan hacia la medición del clima escolar el porcentaje de instituciones educativas (IE) que implementan climas o métricas compuestas de clima escolar y el porcentaje de IE con programas estructurados para la gestión del clima escolar.

Los PNDE han sido producto de responder a las exigencias hechas por organismos externos que direccionan las políticas públicas en Colombia, claramente observamos como el Estado se desliga de su responsabilidad directa generando la carga de esta sobre las instituciones educativas - IE. Los retos generados por la conflictividad escolar son eludidos de manera absoluta por el Estado pretermitiendo su responsabilidad y generando una corresponsabilidad entre las IE, la familia y la sociedad.

1.5 El rol el Ministerio de Educación Nacional

El MEN como ente orientador y coordinador de las políticas públicas educativas en Colombia ha creado una serie de documentos direccionados a darle respuesta a la conflictividad escolar, en este acápite no se hace referencia a un texto matriz, sino más bien a un conjunto que como tal fortalecen la puesta en marcha de las políticas públicas educativas en materia de conflictividad escolar.

1.5.1 Guía 48 de 2014 del Ministerio de Educación Nacional

La Guía 48 del MEN creó la Ruta de gestión para alianzas en el desarrollo de competencias ciudadanas, la cual consta de cinco momentos (saber, decidir, hacer, revisar y ajustar) que brindan elementos conceptuales y metodológicos pertinentes para incorporar la perspectiva de competencias ciudadanas y el ejercicio de los derechos humanos dentro de los procesos y proyectos que adelanta cada secretaría de educación.

El MEN expresa que la ruta da gran relevancia al partir siempre del reconocimiento del contexto territorial, teniendo en cuenta las acciones que ya se vienen adelantando en la región, de modo que cualquier intervención respete los principios de pertinencia y aprendizaje significativo. A partir de esta caracterización e identificación de las necesidades y retos de cada entidad territorial en general y de sus establecimientos educativos, se busca que la secretaría de educación formule y desarrolle un proyecto garantizando el cumplimiento de algunos criterios conceptuales y metodológicos coherentes con el enfoque de competencias ciudadanas.

1.5.2 Guía 49 de 2014 del Ministerio de Educación Nacional

La Guía 49 del MEN es en realidad una serie de guías pedagógicas para la implementación de la Ley 1620 de 2013 y su decreto reglamentario. Se entienden como un conjunto de materiales que generan posibilidades de orientación a la comunidad educativa de los Establecimientos Educativos (EE) del país, en el proceso de comprensión y apropiación de elementos relevantes para potenciar la convivencia escolar. La Guía expresa además que estudiantes, familias, docentes, docentes con funciones de orientación, así como las y los directivos docentes encontrarán ideas, recomendaciones y ejemplos que pueden servir de inspiración para convertir la escuela en el lugar que sueñan. Finalmente, propone también como objetivos el brindar

herramientas pedagógicas a EE oficiales y no oficiales, y a la comunidad educativa en general para la apropiación e implementación de la Ley 1620 de 2013 y el Decreto 1965 de 2013. Es decir, brinda recomendaciones prácticas, respuestas a preguntas frecuentes e ideas para apoyar el proceso de mejoramiento de la convivencia escolar.

2. Conflictividad escolar desde el modelo ecológico

Constantemente recurrimos a entender un conflicto desde una perspectiva negativa, como algo que desdice de las personas que se ven inmersas en él, lo cierto es que éste, en sí, es parte de la naturaleza misma del ser humano, generalmente se presenta cuando hay desacuerdos o desavenencias de opiniones, sentires, deseos, intereses, etc. En nuestro proceso de interacción diaria se dan situaciones en las que los intervinientes antagonizan su actuar o puntos de vista. Al respecto Mondaca R. (s/f) considera que se presenta conflicto cuando existe un desgaste de la relación social manifestado entre dos personas o más; la conexión social evidencia un debilitamiento o mirada negativa por uno o varios de los involucrados. Es una manera específica de relacionarse que no se puede individualizar a eventos particulares o hechos puntuales o propósitos de los diversos participantes. Agrega el autor que si la convivencia escolar es el cúmulo de interacciones sociales que se llevan a cabo en los entes escolares, el detrimento de una o más de estas interacciones trae como resultado la presencia de conflictividad escolar en distintos niveles.

Álvarez L., Ceña, Álvarez D. & Fernández (2010) consideran que si se observa conflictividad es debido a que esta oculta conflictos que no han sido posible resolver a través de mecanismos apropiados. Como regla práctica cuando no es posible el arreglo amigable se recurre a la violencia para responder a la problemática o se toma como camino la famosa ley del silencio en la que el ofendido guarda para sí todo el sufrimiento por el cual puede estar pasando o ha pasado.

Ortega-R. (2008) direcciona la cuestión de la conflictividad escolar como una falla en la disciplina. Esta última como instrumento de control permite tener una buena convivencia en los ambientes escolares. Para la autora cuando los procesos de socialización registran obstáculos y restricciones que conducen a inconvenientes entre los individuos de la comunidad educativa producen antagonismos en desmedro de la coexistencia. La

autora también hace mención a las interrelaciones que se dan dentro del ámbito escolar, acercándose de cierta manera a la concepción ecológica de Bronfenbrenner (1979).

> En el centro educativo se conjuga la convivencia de diversos grupos de personas que mantienen entre sí distintos sistemas de relaciones internas –intragrupo– y que, a su vez, deben desplegar relaciones intergrupo. Tal es el caso de las relaciones entre el profesorado y el alumnado, y entre cada uno de ellos, y su conjunto, con otros grupos sociales, como la familia, la administración educativa la sociedad en general. Así pues, aun concediendo una gran importancia a las relaciones profesor/a–alumnos/as, estamos lejos de considerar que éste sea el único tipo de relación determinante en la educación formal (Ortega, R. & Colaboradores, 1998).

El Informe Cisneros VII (2005) al referirse a conflictividad escolar lo estudia dándole una restrictiva mirada desde el acoso escolar, en el que expresa que existen tres aspectos comunes que caracterizan esta conducta. En primer lugar, la presencia de comportamiento hostil intencionado, debe estar el carácter volitivo del agresor, siendo su intención clara e inequívoca; en segundo lugar, lo iterativo del comportamiento, el actuar ha de ser cíclico, producirse sistemáticamente, dejándole muy claro a la víctima que no es un accidente lo que está sucediendo; y finalmente, la permanencia en el tiempo de la situación de menoscabo sobre el agredido, atacando su fuerza de voluntad, dejándolo prácticamente a merced del victimario.

Una mirada ecológica de la conflictividad escolar, nos proporciona la posibilidad de comprender mejor esta problemática, según Bronfenbrenner (1977) citando a Brim (1975) expresa que todas las personas se encuentran inmersas dentro de los sistemas. Este autor afirma que en los procesos de interacción social existen cuatro sistemas los cuales están interrelacionados entre sí; inicialmente hace referencia el autor a los microsistemas, identificándolos como todo ese entramado entre la persona en desarrollo y el circulo o escenario inmediato que contiene a ese individuo, en el caso particular de un estudiante se refiere principalmente a los fenómenos u hechos que se presentan en el hogar y la escuela. En segundo lugar, se refiere al mesosistema, entendiéndose este como los escenarios donde convergen interrelaciones entre la familia, la escuela, el círculo de amistades y la iglesia o comunidad religiosa a la cual pertenece el

individuo. En tercer lugar, habla del exosistema como una prolongación del mesosistema, abarcando otras estructuras sociales específicas, de carácter formal e informal tales como ambientes laborales, el barrio, medios de comunicación, entes gubernamentales (municipales, departamentales y nacionales), la distribución de bienes y servicios, instalaciones de comunicación y transporte, y redes sociales informales. Y por último, nos habla sobre el macrosistema, este se refiere a la institucionalidad general, a los patrones de la cultura o subcultura, como por ejemplo los de tipo, social, educativo, legal y político, de los cuales micro, meso y exosistemas son las manifestaciones concretas. Un macrosistema según Bronfenbrenner es concebido y examinado no solo en términos estructurales, sino como portadores de información e ideología que, tanto explícita como implícitamente, dota significado y motivación para agencias particulares, redes sociales, roles, actividades y sus interrelaciones.

La dirigencia política colombiana históricamente ha estado alejada de la academia y como tal ha visto las situaciones problemáticas educativas como mecanismo para obtener un mayor caudal electoral, se ha preocupado poco o nada de legislar a través del tiempo en lo referente a la problemática de la conflictividad escolar, trayendo como efecto la creación de vacíos en la conceptualización del constructo mismo, de ahí que corresponde apoyarnos en los teóricos de la materia para suplir ese desierto producto de una política pública creada sobre exigencias más que producto de un desarrollo sistemático de las necesidades propias del contexto colombiano. En la norma lo que se encuentra verdaderamente es una enunciación bastante vaga y difusa, trayendo consigo una especie de tipología penal de las conductas contraventoras de la convivencia escolar. Es así como observamos que en el artículo 40 del decreto 1965 del 2013 se hace una clasificación de las situaciones que van en contravía de la convivencia escolar y la puesta en marcha de los derechos humanos, sexuales y reproductivos, estableciendo tres conductas tipo:

-Situaciones Tipo I. Corresponden a este tipo los conflictos manejados inadecuadamente y aquellas situaciones esporádicas que inciden negativamente en el clima escolar, y que en ningún caso generan daños al cuerpo o a la salud.

-Situaciones Tipo II. Corresponden a este tipo las situaciones de agresión escolar, acoso escolar (bullying) y ciberacoso (Ciberbullying), que no revistan las características de la comisión de un delito y que

cumplan con cualquiera de las siguientes características:

a) Que se presenten de manera repetida o sistemática;

b) Que causen daños al cuerpo o a la salud sin generar incapacidad alguna para cualquiera de los involucrados.

-Situaciones Tipo III. Corresponden a este tipo las situaciones de agresión escolar que sean constitutivas de presuntos delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, referidos en el Título IV del Libro II de la Ley 599 de 2000, o cuando constituyen cualquier otro delito establecido en la ley penal colombiana vigente.

La tipificación de la conflictividad escolar ha traído como consecuencia de una u otra manera una especie de estado policivo, en donde los estudiantes que incurran en la infracción de las mismas son inmediatamente culpables, sin tener en cuenta la contextualización de la situación. Esta mirada reduccionista de la problemática desconoce la realidad propia de la dinámica escolar, para evitar esto se hace necesario realizar un mejor análisis y comprensión de los fenómenos conflictuales acaecidos en los espacios educativos desde cuatro aristas: la primera, corresponde a los problemas que ocurren dentro del aula escolar, físicamente identificable el lugar de ocurrencia de los eventos en donde los estudiantes tienen desacuerdos o desencuentros, usualmente mediado por el profesor o docente de aula; la segunda, hace referencia a las situaciones que se produzcan en la escuela como área física sin incluir el aula; la tercera, se ocasiona cuando existen puntos de divergencia entre el ente educativo y la entidad que lo supervisa, puede ser por desencuentros sobre la aplicación de las sanciones o el no acatamiento de los protocolos a seguir; por última, los eventos generados en contextos donde confluyen la escuela, la familia y la sociedad, con todo su entramado cultural.

3. Análisis de resultados desde la construcción de género

Como parte de mi trabajo de investigación para obtener el título de Magíster en Educación, se efectuaron entrevistas de tipo estructurado a estudiantes del Colegio Pinar del Rio ubicado en el Corregimiento de Juan Mina de en la ciudad de Barranquilla, con la finalidad en ese momento de caracterizar e identificar los problemas de convivencia escolar que se

presentaban en los estudiantes de sexto grado. En total se entrevistaron 68 estudiantes, 41 niños y 27 niñas, se empleó el Cuestionario de Solución de Conflictos y Eventos de Agresión Escolar (Ortega-R. & Del Rey, 2003), la investigación realizada fue ex post facto de corte transversal (Jiménez & Obando, 2016). Los datos analizados a continuación hacen parte de esta investigación, sin embargo, presentando una visión de género que no se tuvo en cuenta en ese momento, dado que se analizan los datos haciendo una contrastación entre el actuar de los niños y adolescentes varones, las niñas y las adolescentes participantes, que en este caso identificaremos como hombres y mujeres, de igual forma la presentación de elementos gráficos apoyados en el programa Excel son elaboración propia de carácter inédito. Este análisis de resultados lo haremos primeramente dándole una mirada a la víctima, posteriormente al agresor y por último a la resolución de conflictos.

3.1 Una mirada a las víctimas de conflictividad escolar

Al preguntárseles a las niñas y a las adolescentes ¿Cuántas veces te sientes insultado(a), ridiculizado(a), te dicen sobrenombres y se meten verbalmente contigo en el colegio? (Fig. 2), de manera preocupante el 89 por ciento de las encuestadas en algún momento se ha sentido agredida de forma verbal. El no tener criterios claros sobre el trato que debe existir entre los miembros de la comunidad educativa, la implementación de normas debe ser consensuada y no a través de la coerción, darse como el resultado de acuerdos en los que obligatoriamente ha de escucharse a los estudiantes, este proceso se ha de centrar en crear, promover e implementar la construcción de respeto hacia la dignidad humana, reconociendo los derechos del otro y actuando con empatía.

> Lo que con toda seguridad podemos afirmar es que la violencia tiene todas las posibilidades de aparecer en un clima donde las normas sean arbitrarias, elaboradas al margen de la participación del alumnado, inconsistentes y poco claras, sin que los implicados en su cumplimiento sepan cuándo son de obligado cumplimiento y cuándo pueden no cumplirse, porque no exista una clara especificación de hasta dónde llega la libertad individual, y hasta dónde la libertad de cada uno debe reducirse en orden al respeto a los derechos de los demás.(Ortega & Colaboradores, 1998)

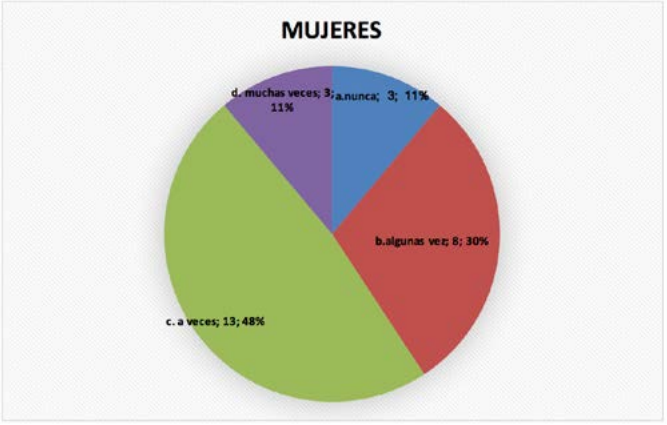

Figura 2: *¿Cuántas veces te sientes insultado(a), ridiculizado(a), te dicen sobrenombres y se meten verbalmente contigo en el colegio? Respuesta de las mujeres*

Los niños y adolescentes varones manifestaron solo el 7 por ciento (Fig.3) no haber sido ridiculizados, recibido sobrenombres, ni haber sido molestado verbalmente; dentro de la cultura del machismo en los barrios populares de Barranquilla no es bien visto, el que un "varoncito" sea llorón o no sea capaz de soportar como hombre cuando es intimidado, la cultura de la no denuncia es una transferencia cultural que reciben en muchos casos de sus padres. El caso de los estudiantes del Colegio Pinar del Rio es muy particular por ser un barrio formado en su gran mayoría por personas reinsertadas o desplazadas por la violencia, luego han vivenciado los padres de estos niños la violencia y tienden a continuar estos círculos viciosos.

> Dos primos de crianza resultaron muertos a bala cuando entraron a mediar en la pelea que tenía un amigo con otro hombre anoche en la calle 142C con carrera 33, en Pinar del Río, en el corregimiento de Juan Mina, en Barranquilla. Las víctimas fueron identificadas como Wílder Enrique López Ramos, de 30 años; y su primo de crianza Rafael Guzmán Nova, de 21 años. En los hechos la Policía capturó a Jainer Rivera Calderón, de 24 años, quien en medio de la riña resultó herido a machete y sería la persona que disparó contra la humanidad de los dos primos.... Al parecer, la riña se habría originado en un principio porque un amigo de Wilder, llamado Emel, tropezó a una mujer y el compañero sentimental de ella, Jainer Rivera, no le gustó y empezaron a pelear a puños... (Vizcaíno, 2018).

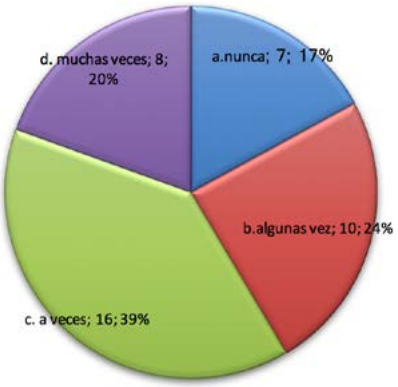

Figura 3: *¿Cuántas veces te sientes insultado(a), ridiculizado(a), te dicen sobrenombres y se meten verbalmente contigo en el colegio? Respuesta de los hombres.*

Tanto los hombres como las mujeres son violentados (Pattaro & Hernandez, 2018) a través de insultos, puestos en ridículo, recibiendo sobrenombres y ofendidos verbalmente, aplicando el Coeficiente de Pearson a las respuestas dadas por ambos sexos se obtuvo como resultado 0,97 lo que indica que están altamente relacionadas la forma de actuar de niños, niñas, las y los adolescentes (Fig. 4). En la gráfica la línea de tendencia está en diagonal ascendente sobre el eje de las x, lo que demuestra claramente la correlación existente entre la forma de proceder de unos y otros ante este tipo de agresión en la escuela. Según el Informe Cisneros (VII) existe un alto riesgo que las víctimas de este tipo de conductas alberguen fuertes tendencias suicidas, el tratamiento que reciben es bastante precario por parte de la escuela, desligándose de su responsabilidad remitiéndolos a la EPS del niño, niña o adolescente, a esto ha de sumarse el hecho que en las instituciones no hay el número necesario de profesionales para atender estas situaciones, y cuando lo hacen, se respeta poco el secreto profesional y es vox populi que se está atendiendo al "desequilibrado(a) mental".

> Los diagnósticos en los casos de Acoso escolar, suelen ser desgraciadamente erróneos o sólo parcialmente correctos y terminan por rematar a los niños que son víctimas de ellos incrementando significativamente su estigmatización, confusión y sufrimiento. Al hacerle sentirse responsable de sus problemas se le victimiza secundariamente. A ello es necesario añadir el estigma que desgraciadamente arrastran aún hoy los niños que visitan un psicólogo como niños "que están mal de la cabeza", "idos" o sencillamente "locos". (Informe Cisneros VII, 2005).

La cuestión de ser violentado(a) de manera sistemática se hace más grave

cuando se da la participación y complicidad de aquellos que por su rol deben ayudar a prevenir y mitigar los efectos de estas conductas, como son los docentes y personal directivo.

> Por tolerar y hacer bullying a una niña de apenas ocho años, el Colegio Diclascalio Nuestra Señora de la Esperanza y su rectora, Yulisa Álvarez, deberán pedir perdón en un acto público, según determinó la Corte Suprema de Justicia.

La mamá de la menor interpuso una tutela asegurando que la niña ha sido víctima de acoso y matoneo por parte de sus compañeras, la rectora y de la profesora a cargo del curso. Según consta en el expediente estas personas ridiculizan a la niña en frente de la clase y hasta en las juntas de padres de familia, esto luego de que pusiera varias denuncias ante la Secretaría de Educación de Bogotá.

> La situación provocó que la niña fuera ingresada en julio pasado a urgencias por maltrato psicológico y motivó el que se viera obligada a terminar el año escolar en su casa, además de decidir no renovara la matrícula para el 2018. Al conocer el caso, la Corte Suprema de Justicia hizo un fuerte llamado de atención a los planteles educativos por tolerar el acoso escolar y a la rectora de la institución pues en una reunión que citó en septiembre pasado para enfrentar este caso, lanzó expresiones agresivas a la madre de la menor.
> "En realidad se verificaron conductas de hostigamiento, intimidación, exclusión social y discriminación sufridas por la niña en el entorno escolar, que le han significado problemas particularmente emocionales y que, por demás, atentan contra su dignidad", dijo la Corte (El Heraldo.co, 2017).

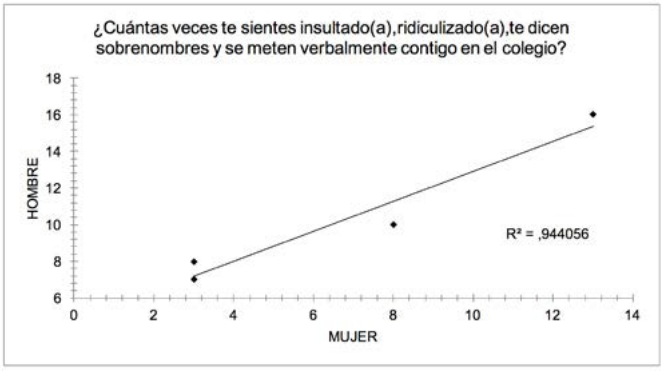

Figura 4. *Diagrama de dispersión con línea de tendencia de la pregunta: ¿Cuántas veces te sientes insultado(a), ridiculizado(a), te dicen sobrenombres y se meten verbalmente contigo en el colegio?*

Las niñas y las adolescentes que respondieron ¿Te has sentido acosado(a) sexualmente y has sentido miedo por esa razón?, expresaron en un porcentaje del 15 por ciento (Fig. 5) el haberse sentido acosadas sexualmente (alguna vez: 4% y a veces: 11%); a pesar de esta respuesta que produce alarmas en cuanto a que las mujeres fueron violentadas en razón a su género, se presentan dos posibles escenarios, el primero en donde la victima siente cercenada su libertad sexual pero ante el miedo decide callar, no hacer alusión a lo acontecido y guardarlo para sí misma sufriendo en silencio; el otro escenario es que la víctima denunció el hecho, pero no se tomaron los correctivos necesarios, desconociendo la activación de los protocolos para este tipo de casos. En la práctica, las recomendaciones hechas hacia los docentes por parte de las directivas de muchas instituciones cuando cree que puede haber violencia sexual son: "no pregunte, no muestre interés en ayudar, puesto que si se entera de posibles hechos delictuales debe hacerse parte como denunciante dentro del respectivo proceso penal". El Código Penal colombiano respecto a la omisión de denuncia cuando se presenta acoso sexual dice lo siguiente:

> Artículo 219B.El que, por razón de su oficio, cargo, o actividad, tuviere conocimiento de la utilización de menores para la realización de cualquiera de las conductas previstas en el presente capítulo y omitiere informar a las autoridades administrativas o judiciales competentes sobre tales hechos, teniendo el deber legal de hacerlo, incurrirá en multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la conducta se realizare por servidor público, se impondrá, además, la pérdida del empleo.

La cuestión del acoso sexual muchas veces se invisibiliza, se acalla por la victima al sentirse avergonzada, culpable del hecho, y al no ver apoyo por parte del ente educativo que en ocasiones es cómplice del victimario.

> Las denuncias presentadas por este delito no son frecuentes, se ha naturalizado este comportamiento a tal punto que las mismas agredidas le restan importancia. Se comentan en los pasillos muchas situaciones similares que terminan pasando por simples anécdotas. Por eso, muchas veces, esto no pasa de ser un momento incómodo, sin embargo, el acoso puede resultar en un caso de violencia sexual.
>
> De ahí que no haya cifras ni estadísticas específicas que pongan en evidencia esta problemática en las aulas de clase. Sin embargo, según

> un estudio del Instituto Nacional de Medicina Legal, entre 2014 y 2016 hubo en Colombia 986 víctimas de violencia sexual en centros educativos.
>
> Para la antropóloga María del Carmen Muñoz, "a veces no se tiene claro qué es el acoso, pues mucha gente lo asume como parte de la cultura, lo que suaviza un poco lo que implica. De alguna manera se ve como una práctica que, por ser cultural, no se le da la trascendencia que tiene".
>
> Otra de las razones por las que se toma la decisión de no denunciar, de acuerdo con víctimas de acoso, es el miedo. Temor a ser juzgadas, a que no les crean, a que el acosador las ataque, a estar solas. (Penagos, 2017).

Además de lo poco probable por parte del estudiante víctima de acoso sexual de presentar una denuncia o manifestarse en contra de esta conducta, los hechos demuestran que profesores han sido agresores, aprovechándose de su posición de superioridad y dominación.

> ... "En cada reunión el profesor de la maestría en ciencias exactas y naturales, que yo cursaba, se mostraba atento y comprometido en el trabajo, después empezó a decirme cosas que yo no tomaba en serio. Me decía: 'Es que tú eres muy hermosa', 'es que yo te ayudo porque tú eres diferente', 'yo quiero ayudarte mucho' (...) Estos sucesos empeoraron cuando el profesor traspasó esa confianza, al momento de despedirnos me abrazaba por un tiempo más prolongado y estos actos empezaron a generarme miedo", relató la denunciante. (Imágenes del plantón en la U. Nacional en rechazo al acoso que denunció una estudiante de maestría).
>
> Todo empeoró, según ella, en agosto de 2017, cuando el docente la citó en un cuarto oscuro de su laboratorio. "Mientras me mostraba un experimento con láser, me llevó contra la pared y tocó mi cintura y los senos. Pese a mi rechazo, me pidió que le diera un 'pico' (...) Después, el 16 de febrero de 2018 se me abalanzó en su oficina a darme un beso y yo lo esquivé diciéndole que no. Le dije que estaba comprometida, y él dijo que quería sentirme, tocando mis nalgas y abrazándome con fuerza. Esto es lo que se evidencia en el video que logré grabar desde mi celular", añadió Sanabria en su denuncia (ELESPECTADOR.COM, 2018).

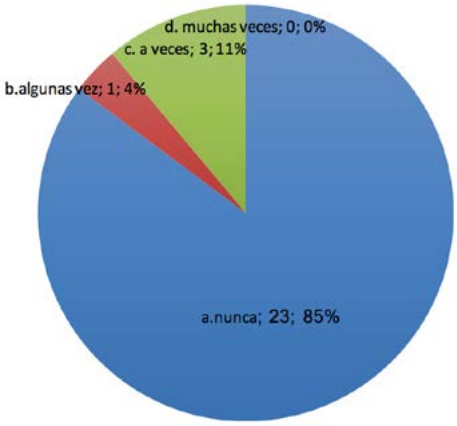

Figura 5: *¿Te has sentido acosado(a) sexualmente y has sentido miedo por esa razón? Respuesta de las mujeres*

Los hombres al ser preguntados si se han sentido acosados sexualmente y han sentido miedo por esa razón, respondieron solo un 7 por ciento de los entrevistados de manera afirmativa a esta pregunta (Fig. 6), lo que significa que las mujeres vivencian más esta realidad del acoso sexual desde la escuela, aun así, resulta preocupante que se den esos niveles de vulneración de derechos sexuales en los niños y los adolescentes varones. Sin embargo, este porcentaje podría no ser verdaderamente representativo, pudiendo aun ser mayor, debido a que, bajo el imaginario del hombre machista, se aferran en muchos casos a un silencio sepulcral, al guardarse todo para sí por miedo o temor a ser apartado del grupo, o a ser considerado como un débil sin carácter.

> Ante las agresiones de cualquier índole, tanto varones como niñas se caracterizan por desarrollar numerosos síntomas. Pero los varones son especialmente presionados para reprimir tales manifestaciones por todo su entorno: familiar, amistoso, educacional.
> Se les inculca que debe demostrar su hombría, que no es afeminado, para lo cual tiene que agredir, defenderse, no buscar ayuda, mostrar que es más fuerte que su oponente, etc.
> Si es agredido sexualmente, el varón aprenderá que el secreto impuesto por su agresor (a), que logró romper al contárselo a sus padres, ahora lo tiene con estos, y si lo rompe podría ser visto como niña, no se casaría, le harían bromas muy gruesas. Y sus maestros -y esto lamentablemente con frecuencia es cierto- cuidarán a los otros niños (as) de él, por temor a que los ataque, y hasta pedirán que lo cambien de escuela. El niño víctima es 'culpable' de su situación (Lassus, 2008).

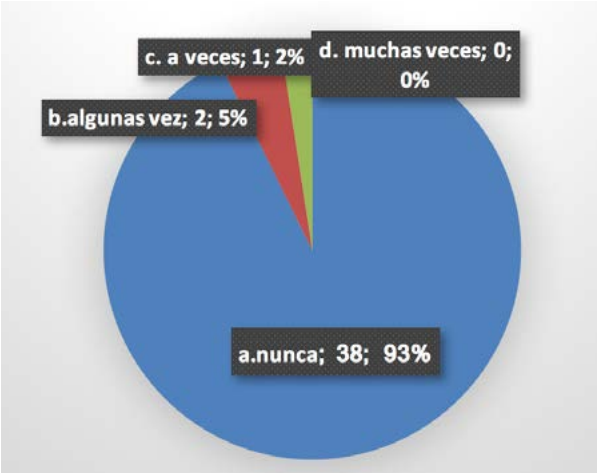

Figura 6: *¿Te has sentido acosado(a) sexualmente y has sentido miedo por esa razón? Respuesta de los hombres.*

3.2 Comportamiento de los agresores en el contexto escolar

Al preguntarle a las niñas y a las adolescentes si las han insultado, ridiculizado, dicho sobrenombres a otros (as) y molestado verbalmente a ese otro(a) el 63 por ciento de las participantes manifestaron que si lo han hecho (Fig. 7), lo que indica claramente el desconocimiento del otro como ser humano que merece ser tratado con dignidad.

> En muchas ocasiones la agresora femenina es experta en mostrar una cara linda y aceptable ante los adultos y otra muy distinta ante las niñas. Esta tendencia ayuda a que los adultos las vean como inofensivas al actuar de una manera confiable, con una actitud de "yo nunca hago nada" o "soy incapaz de decir eso". Con un lenguaje sutil y no verbal, las niñas pueden estarse destrozando internamente mientras los adultos las ven jugando y platicando tranquilamente.
> ... La vergüenza, el sentimiento más feo que puede experimentarse, hace que muchas veces prefieran quedarse calladas. La pregunta es: "¿Cómo encarar a la más popular, la niña que todos quieren?" Esto hace que el bullying entre niñas sea cada vez más practicado y rebase el bienestar social y de salud de nuestras niñas.
> ... Una de las mayores motivaciones para agredir tiene que ver con pertenecer al grupo. Las niñas pueden sentir que para pertenecer es necesario excluir o criticar a las otras. Poseer información, sea real o inventada, es visto como una ruta de acceso al grupo (Figueroa, 2013).

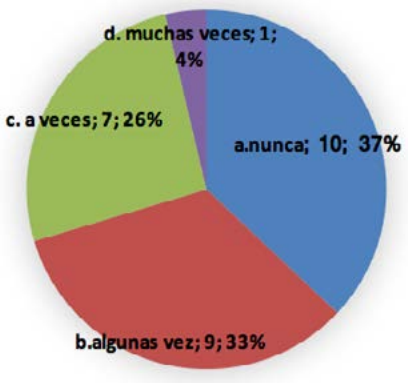

Figura 7:*¿Insultas a otros, los ridiculizas, les dices sobrenombre y te metes verbalmente con ellos? Respuesta de las mujeres.*

Los niños y adolescentes varones al interrogarles si los han insultado, ridiculizado, dicho sobrenombres a otros (as) y molestado verbalmente a ese otro(a) respondieron en un 71 por ciento que si lo han hecho (Fig.8), el tener la aceptación del grupo y mostrarse como el macho dominante sigue manteniendo dentro del imaginario de los estudiantes varones.

> Los adolescentes y preadolescentes son los que más necesidad tienen de reconocimiento del grupo, lo que les hace más vulnerables tanto en el caso del perfil del acosador, como del acosado. "El grupo va a incidir en que se sigan los estereotipos y roles de género, en reproducir los papeles aceptados culturalmente como modelos y referentes sociales. Así, el grupo refuerza a quienes más se acercan a los estereotipos y segrega a quienes no los sigue" (Carpallo, 2017).

Las conductas anteriormente expuestas se soportan bajo la creencia de que el agresor no tiene capacidades sociales plenamente desarrolladas, cuando en muchos casos es lo contrario y este es quien deliberadamente decide a través de la manipulación ocultar su comportamiento.

> ...contrariamente a lo que pueda parecer e incluso imaginar gran parte de la opinión pública, el agresor o acosador sí cuenta con las suficientes habilidades sociales para perpetrar sus actos y ejecutarlos. En este sentido, en un alto porcentaje de casos goza de capacidades de persuasión, manipulación psicológica, una personalidad carismática, fuertes convicciones y unas creencias arraigadas, que no duda en utilizar,

si fuera necesario, para justificar sus acciones, en forma de toda clase de razonamientos, argumentaciones y contrarréplicas. Estas cualidades le dotan de un áurea de falso liderazgo, pudiendo, en muchas ocasiones, dar la impresión de poseer una autoestima y seguridad deslumbrante, arrolladora y cautivadora, que seduce a sus iguales, generando grupos de seguidores, por un lado; y una posición de dominio y autoridad, por otro, que muchos no se atreven a cuestionar (Millán, 2018).

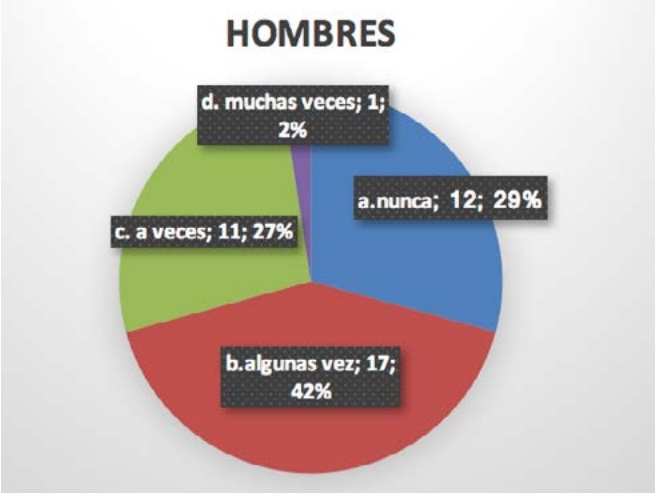

Figura 8: *¿Insultas a otros, los ridiculizas, les dices sobrenombre y te metes verbalmente con ellos? Respuesta de los hombres.*

El actuar en los casos de persecución, hostigamiento e intimidación, ya sea procediendo en solitario o en grupo hacia otros(as), es bastante similar entre niños, niñas y los adolescentes (Fig. 9), la variable de género no repercute en la forma de operar cuando se trata de los casos en comento. Este proceder se sustenta en el pensamiento de que si no se es dominante se es sumiso. En lo que respecta a la intimidación entre pares, es bastante habitual el operar como manada y en algunos casos de manera individual, aplicando la ley del más fuerte.

La intimidación entre pares emerge en el contexto de situaciones grupales en las que el sujeto es sometido por uno o varios miembros del grupo de pertenencia o referencia con la aquiescencia o consentimiento del resto, existiendo diversos tipos. Alude profundamente al clima interpersonal y a los daños en la constitución de la identidad y del self. Los centros educativos además contienen diversos elementos de conflicto que se diferencian de éste; La disrupción o conducta disruptiva, la conducta antisocial, los

> problemas interpersonales u otros, ofrecen un abanico descriptivo que suele dar lugar a confusiones (Aguilera, 2011)

Las relaciones de poder también son características en el hostigamiento, se ataca tanto a la víctima que produce en este una sensación de impotencia que es aprovechada por el victimario.

> El hostigamiento puede detectarse en primaria o en secundaria, en niñas o en varones, pero siempre con el rasgo característico de la existencia de una disparidad de poder o de fuerza entre el hostigador y el hostigado. Muchas veces esa desproporción no es real, sino percibida: el hostigado se siente débil e indefenso (aunque no lo sea) y el hostigador se siente poderoso e intimidante (aunque no lo sea). A veces el hostigador es uno, pero a veces es un grupo. La diferencia entre hostigador y hostigado es muy clara cuando es un grupo el que sistemáticamente ataca a un solo niño; otras veces se da por una cuestión de tamaño, de edad, de ser portador de alguna discapacidad o de pertenecer a una minoría (Consejo de Educación Inicial y Primaria, 2014).

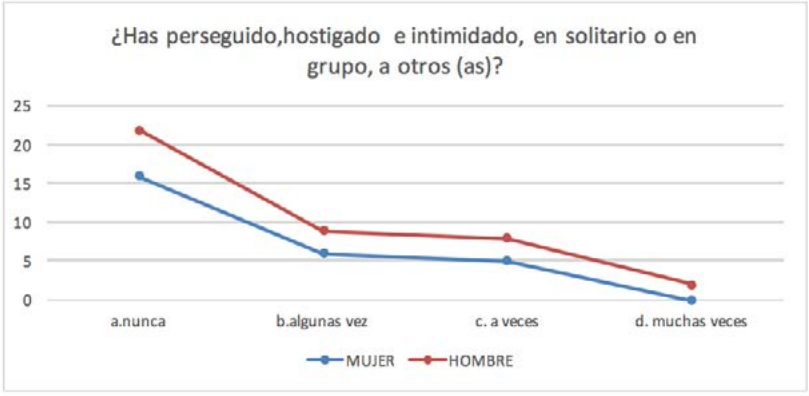

Figura 9*: ¿Has perseguido, hostigado e intimidado, en solitario o en grupo, a otros (as)? Respuesta de mujeres y hombres*

Las niñas y las adolescentes entrevistadas al preguntárseles si han buscado a alguien para ayudarle a resolver cuando hayan tenido un conflicto con algún compañero(a), el 30 por ciento de las encuestadas contestó que es habitual en ellas el apoyarse en otra persona en los casos en que se den desencuentros con un par (Fig. 10). El otro 70 por ciento manifestó que lo hace muy ocasionalmente, de forma esporádica, lo que indica una rotura en el puente comunicacional entre las estudiantes y el personal de la

institución encargado de ayudar a solucionar los problemas escolares, entre los que podemos mencionar a los docentes de aula y orientadores, al igual que directivos docentes.

Figura 10: *¿Cuándo tienes conflicto con algún compañero(a), ¿buscas a alguien que puede ayudarte a resolverlo? Respuesta de las mujeres.*

De los niños y adolescentes varones que respondieron si han buscado a alguien para ayudarle a resolver cuando se les ha presentado un evento de conflicto con algún compañero(a), solo el 17 por ciento expresó que al manifestarse ese tipo de situaciones recurrieron de forma frecuente a una persona que les ayudara a resolver el impase, el 83 por ciento de los participantes no utilizaron la resolución de conflictos como mecanismo para mediar en la solución de sus diferencias (Fig. 11). Al igual que con las mujeres, los canales de diálogo con personal de la institución educativa se encuentran rotos, no se empleó la mediación como instrumento asertivo para llevar a buen término la situación conflictiva.

> La mediación puede ser definida como una negociación asistida por un tercero que es neutral. En el ámbito de los centros educativos, la mediación escolar es un método de resolución de conflictos basado en el diálogo, el respeto y el consenso, con la finalidad de que sean los propios los alumnos los que traten de resolver por sí mismo las situaciones de fricción, con la ayuda de una figura imparcial o mediador (profesor, alumno o persona ajena a la institución). (Universidad de Valencia, s/f)

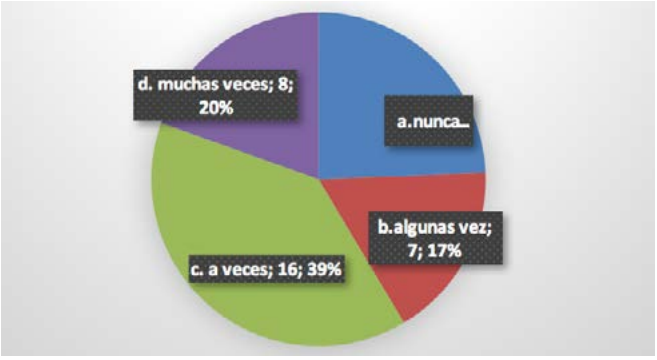

Figura 11. *¿Cuándo tienes conflicto con algún compañero(a), ¿buscas a alguien que puede ayudarte a resolverlo? Respuesta de los hombres.*

Solamente un 19 por ciento de las niñas y las adolescentes encuestadas expresaron ponerse en la posición del otro(a) de manera frecuente cuando tienen un conflicto con ese otro(a). Las necesidades del otro(a) no son tenidos en cuenta, para estas entrevistadas prevalecen las posiciones personalistas, el "yo" es lo imperante, no se tienen en cuenta los problemas por los cuales pueda estar pasando el otro(a) cuando se presentan escenarios de conflictividad (Fig.12).

> ...uno de los pasos iniciales de toda resolución de conflictos es el uso de la empatía. Necesitamos entender que la otra parte también tiene sus razones y sentimientos para así dialogar y buscar una solución que agrade al máximo a ambas partes.
> ... la empatía permite comprender, conectar con el otro y expresarlo, lo cual es necesario para dialogar ya que si no intentamos entender al otro seguiremos pensando que tenemos toda la razón y no conseguiremos resolver el conflicto o llegar a negociaciones (Ortiz, 2014).

Figura 12: *¿Cuándo tienes un conflicto con alguien, tratas de pensar en cómo estará pensando la otra persona? Respuesta de las mujeres.*

Si la respuesta de las participantes resulta preocupante al expresar el poco nivel de empatía demostrado hacia el otro, en circunstancias de conflicto, en el caso de los niños y adolescentes varones es más que alarmante puesto que estos expresaron que solo el 8 por ciento actúan empáticamente cuando se originan conflictos con sus pares (Fig. 13). La cuarta parte de los varones (24%) ni siquiera han intentado mirar la perspectiva del otro en escenarios de disputa. Tanto los niños, niñas y adolescentes evidencian una dificultad para ponerse en los zapatos del otro(a), lo que trae como consecuencia la prevalencia de un clima hostil y dificultades para zanjar las diferencias creadas como producto de las interacciones sociales que existen en los diversos sistemas desde los micros hasta los macrosistemas (Bronfenbrenner, 1979).

> La empatía es la capacidad de ponerse en la piel de la otra persona, ser capaz de entenderla, tratar de comprender qué pasa por su mente, cómo y por qué se siente así. Pero esta forma de actuar no puede estar sesgada por nuestro ego personal, sino pensando cómo piensa el otro, con sus creencias, con sus actitudes y valores.
>
> Es una habilidad que se puede entrenar, nace de la validación, de la comprensión de los sentimientos que la otra persona puede tener en esa situación, aunque nuestras creencias y valores sean diferentes. Teniendo claro, que es la posición de la otra persona y no la nuestra. No es una pérdida de identidad, es comprensión. Esta comprensión se refiere a la capacidad que tenemos de reconocer nuestras propias emociones y esas emociones en el resto de personas (Psicosaludalmeria, 2018).

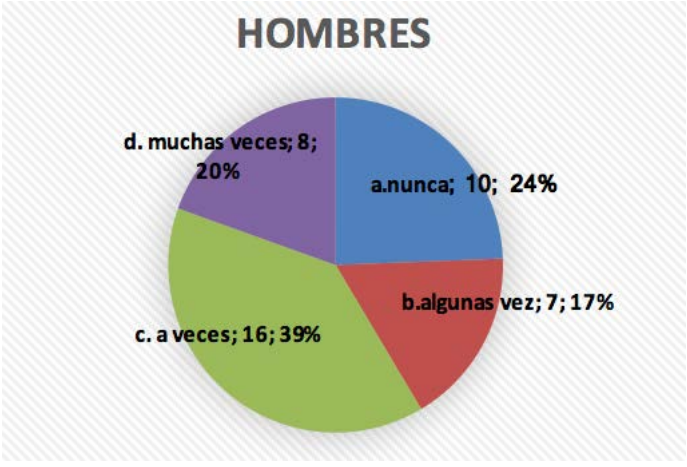

Figura 13: *¿Cuándo tienes un conflicto con alguien, tratas de pensar en cómo estará pensando la otra persona? Respuesta de los hombres.*

4. Consideraciones finales

Durante el desarrollo de esta investigación se fueron generando conclusiones parciales apoyadas en distintas fuentes de tipo documental principalmente sin desconocer que este proceso fue la continuación del trabajo de Maestría en Educación que presente en el año 2016, razón por la cual se apoyó de igual manera en datos obtenidos en la tesis de maestrante, que no fueron estudiados en ese momento. Como docente de la comunidad académica de la Universidad Americana surgieron nuevas inquietudes que se plasmaron en este escrito fruto de ese proceso. A continuación, esbozaré de manera sucinta las conclusiones a las cuales he llegado como resultado:

- Las políticas públicas deben en todo momento responder a las necesidades insatisfechas de los asociados del Estado, como resultado de la concertación permanente entre el ente estatal y la sociedad civil, el carácter dialógico de esta interlocución ha de mantenerse en el tiempo siendo en todo momento dinámica.

- De igual forma las políticas públicas educativas no pueden ser direccionadas y mucho menos orientadas desde modelos económicos descontextualizados, en nuestro caso el neoliberalismo como opción de gobierno desde Barco (1986-1990) hasta el día de hoy ha desnaturalizado el fin social de la educación, volviéndola resultadista, interesándose por responder a exigencias internacionales más que a las propias problemáticas, ocultando bajo el manto de calidad y cobertura, el incumplimiento de los acuerdos establecidos en la Asamblea Constituyente de 1991 como expresión de soberanía del pueblo reconociéndose Colombia como un estado social de derecho.

- Las políticas públicas en materia de conflictividad escolar se dieron no como el desarrollo normal de la realidad histórica del país, sino que respondieron a exigencias de la Corte Constitucional que en Sentencia T-905 de 2011 ordenó al Ministerio de Educación Nacional para que en el término de seis meses formulará una política que condujera a una ley contra el matoneo en aras a establecer un escenario convivencial adecuado en las escuelas.

  > Ordenar al Ministerio de Educación Nacional que en el término de seis meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la

> Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, lidere la formulación de una política general que permita la prevención, la detección y la atención de las prácticas de hostigamiento, acoso o "matoneo escolar", de manera que sea coherente con los programas que se adelantan en la actualidad, con las competencias de las entidades territoriales y que constituya una herramienta básica para la actualización de todos los manuales de convivencia. (Corte Constitucional, Sentencia T-905 de 2011).

- La ley 1620 de 2013 creó el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el ejercicio de los Derechos Humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar, y el Decreto 1965 del mismo año entró a reglamentar la ley, dando orientaciones especificas hacia la puesta en marcha de esta ley. De igual manera las guías 48 y 49 del MEN establecieron protocolos referentes al manejo de la convivencia y las rutas a seguir como complemento a la ley y al decreto en mención, además de estos documentos el MEN ha expedido directrices y resoluciones para complementar lo referente a convivencia escolar.

- El constructo de conflictividad escolar no existe dentro de nuestro compendio normativo, usualmente se habla de bullying, acoso escolar o matoneo, para entenderlos en muchos casos como sinónimos el uno del otro. Esta normatividad "Antibullying" (en especial ley 1620 y decreto 1965 de 2013) se dio como una exigencia de la Corte y no como fruto de un desarrollo legal propio del Estado reconociendo la necesidad de legislar y reglamentar lo referente a la conflictividad escolar.

- La terminología utilizada en la normatividad "Antibullying" denota una carencia conceptual, en la norma se habla de bullying y Ciberbullying, limitando la problemática de la conflictividad escolar a los espacios de la escuela, desconociendo los demás escenarios, dándole una mirada restrictiva reconociendo solo los microsistemas de la escuela y la familia, pretermitiendo los que se generan en los otros sistemas en donde convergen la familia, la sociedad y el Estado, interactuando también con el imaginario de valores, costumbre, cultura y subculturas (Bronfenbrenner, 1977).

- Tanto es la inexactitud que en el artículo 39 del Decreto 1965 de 2013 en las definiciones de agresiones de manera errada la vuelven sinónimo de violencia. No hace mención alguna de la agresión psicológica, la cual

es la que produce un daño no medible de en las víctimas puesto que el sometimiento del otro(a) es más un ejercicio de dominación psicológica en donde se aniquila la voluntad de la víctima, acabando o reduciendo a su mínima expresión la autoestima del agredido, produciendo hasta depresión. Al respecto Contreras (2015) expresa que "estas formas de violencia que pasan desapercibidas al ser ejercidas de manera indirecta representan para sus víctimas un impacto mayor que aquellas más comunes o visibles como el maltrato físico, el verbal o las amenazas".

- En lo que respecta al análisis de los datos de los estudiantes del Colegio Pinar del Rio estos reflejaron una carencia de respeto hacia el otro como ser humano, la empatía como posibilidad de resolución de conflictos es poco factible dentro de estos escenarios. La conflictividad escolar no es abordada de manera asertiva desde el ente educativo en cabeza de los docentes y directivos docentes, se hacen necesarios procesos de capacitación a este personal para que mejoren sus estrategias de mediación en la resolución de conflictos.

Referencias Bibliográficas

Aguilera, M. (2011). Hostigamiento e Intimidación Escolar. Modelos de Intervención. - Cedal. Obtenido de https://www.cedal.org.co/es/revista-interaccion/hostigamiento-e-intimidacion-escolar-modelos-de-intervencion

Álvarez, L., Ceña, F., Álvarez, D., & Fernández, G. (2010). La conflictividad escolar en Asturias (1st ed.). Avilés: CPR de Avilés.

Brim, O. G. Macro-structural influences on child development and the need for childhood social indicators. American Journal of Orthopsychiatry, 1975, 45, 516-524

Bronfenbrenner, U. (1979). The ecology of human development. Cambridge: Harvard University Press

Bronfenbrenner, U. (1977). Toward an experimental ecology of human development. American Psychologist, 32(7), 513-531. http://dx.doi.org/10.1037/0003-066X.32.7.513

Carpallo, S. (2017). El acoso que sufren las chicas en clase es más machista de lo que crees | Belleza, Bienestar | S Moda EL PAÍS. Obtenido de https://smoda.elpais.com/belleza/el-bullying-que-sufren-las-ninas-en-el-cole-es-mas-machista-de-lo-que-crees/

Cejudo, R. (2006). Desarrollo humano y capacidades. Aplicaciones de la teoría de las capacidades de Amartya Sen a la educación. Revista Española de Pedagogía, 365-380.

Consejo de Eduación Inicial y Primaria. (2014) Hostigamiento escolar: Recursos para las familias. Obtenido de http://www.ceip.edu.uy/documentos/2014/prensaprimaria/785/f_hostigamiento.pdf

Contreras, N. (2015). La violencia relacional: Una comprensión desde las narrativas de los estudiantes de grado 3° a 5° de Básica Primaria de la Institución Educativa Departamental Rafael Pombo – Sopó Cundinamarca (Maestría). Universidad Santo Tomás.

Corte Constitucional. Sentencia T-905/2011.(2011) corteconstitucional.gov.co. Obtenido de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-905-11.htm

Departamento Nacional de Planeación. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo-Version para el Congreso. dnp.gov.co. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf

De Zubiría, J. (2017). El Plan Decenal y la política pública en educación. Obtenido de https://www.semana.com/educacion/articulo/plan-decenal-de-educacion-en-colombia/544074

ElEspectador.com. (2018). ¿Quién es Lizeth Sanabria, la estudiante que denunció acoso sexual en la U. Nacional? Obtenido de https://www.elespectador.com/noticias/nacional/quien-es-lizeth-sanabria-la-estudiante-que-denuncio-acoso-sexual-en-la-u-nacional-articulo-754005

ElHeraldo.co. (2017) Por bullying, colegio y rectora deberán pedir perdón a niña de 8 años. Obtenido de https://www.elheraldo.co/colombia/por-bullying-colegio-y-rectora-deberan-pedir-perdon-nina-de-8-anos-439052

Figueredo, C., González, J. & Cortázar, H. (2016). Las políticas públicas educativas en Colombia y su pertinencia en los Planes de Desarrollo 2004 - 2018. Maestría. Universidad de San Buenaventura.

Figueroa, A. (2013). El bullying entre las niñas | Educación y Cultura AZ. Obtenido de http://www.educacionyculturaaz.com/articulos-az/el-bullying-entre-las-ninas

Giraldo-Paredes, H., De La Cruz-Giraldo. (2016). La influencia neoliberal en las políticas educativas en Colombia. Revista Criterio Libre Jurídico. 13(2), 111-126 http://dx.doi.org/10.18041/crilibjur.2016.v13n2.26208

Instituto de Innovación Educativa. (2005). Informe Cisneros VII "VIOLENCIA Y ACOSO ESCOLAR".

Lassus, M. C. (2008). Silencio de género: cuando la víctima es un niño varón. Revista PsicologiaCientifica.com, 10(19). Obtenido de http://www.psicologiacientifica.com/nino-varon-victima-silencio-de-genero

López, A., & Quintero, L. (2014). Incidencia de las políticas públicas educativas en la calidad de educación en Santiago de Cali: 1991-2013 (Maestría). Universidad del Valle.

Millán, A. (2018). El agresor de bullying: así es su perfil. Obtenido de https://www.hacerfamilia.com/educacion/agresor-bullying-asi-perfil-20180301150231.html

Ministerio de Educación Nacional. (2017) Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026. Obtenido de http://www.plandecenal.edu.co/cms/media/herramientas/PNDE%20FINAL_ISBN%20web.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2014). Guia 48: Ruta para gestion de las alianzas para la convivencia ciudadana. Obtenido de http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/Guia%20No.%2048.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2014). Guia 49: Guía Pedagógica para la Convivencia Escolar. Obtenido de http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/Guia%20No.%2049.pdf

Ministerio de Educacion Nacional. (2013) Decreto 1965 de 2013. Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-328630_archivo_pdf_Decreto_1965.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2013). Ley de Convivencia Escolar - Ministerio de Educación Nacional de Colombia. [online] Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-322486.html

Ministerio de Educación Nacional (S/F). Plan Decenal de Educación 1.996 - 2.005. Mineducacion.gov.co. Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85242_archivo_pdf.pdf

Mondaca, R. (s/f) Convivencia y Conflictividad escolar. Facso.uchile.cl. Obtenido de http://www.facso.uchile.cl/documentos/convivencia-y-conflictidad-escolar_63095_2.pdf

Jiménez, N. & Obando, H. (2016). Violencia de género del hombre hacia la mujer en relaciones de pareja y su influencia en los problemas de convivencia escolar. Maestría. Corporación Universitaria de la Costa.

Ortega-R., R. (2008). Disciplina y gestión de la convivencia. Barcelona: Graó.

Ortega-R, R. & Colaboradores (1998). La Convivencia Escolar: Qué Es Y Cómo Abordarla. Sevilla. Consejería de Educación y Ciencia

Ortiz, E. (2014). La empatía como base de la resolución de conflictos. Obtenido de https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/5437/Ortiz-GomezEva.pdf?sequence

Ortega, R. & Del Rey, R. (2003). La violencia Escolar. Estrategias de Prevención. Barcelona, España: Graó.

Pattaro, F. & Hernandez, O. (2018). (Comp.). La estética contemporánea de la violencia de género: una mirada desde el siglo XXI (Contextos). Colombia, Sello Editorial Coruniamericana.

Penagos, D. (2017). El 'invisible' acoso sexual en aulas de clase. Obtenido de https://www.elpais.com.co/valle/el-invisible-acoso-sexual-en-aulas-de-clase.html

Psicosaludalmeria. (2018). La empatía como solución de conflictos. Obtenido de https://psicosaludalmeria.es/blog/empatia-en-conflictos/

Puerta, I., Builes, L., & Sepúlveda, M. (2015). Convivir pazcíficamente. Medellín: Universidad de Antioquia.

Secretaria del Senado. (2015). Plan Nacional de Desarrollo-Ley 1753 de 2015. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html

Secretaria del Senado. (2006). Código de la Infancia y la Adolescencia-Ley 1098 de 2006. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html

Secretaria del Senado. (2001). Código Penal Colombiano-Ley 599 de 2000. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html

Secretaria del Senado. (2000). Ley 715 de 2001. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html

Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). Introducción a las Políticas Públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía (1st ed., pp. 55-70). Bogotá: IEMP Ediciones.

Trujillo, M. (2009). Educación, globalización y neoliberalismo: Ideas para una reflexión en el contexto colombiano. Revista electrónica de humanidades, educación y comunicación social, 113-124.

Universidad de Valencia. (s/f). Resolución de conflictos en la escuela. Obtenido de https://www.universidadviu.com/dinamicas-clave-para-la-resolucion-de-conflictos-en-ninos/

Vizcaíno, J. (2018). Violenta riña en Pinar del Río dejó dos muertos a bala y un herido a machete. Obtenido de http://zonacero.com/?q=judiciales/violenta-rina-en-pinar-del-rio-dejo-dos-muertos-bala-y-un-herido-machete-100507

https://www.universidadviu.com/dinamicas-clave-para-la-resolucion-de-conflictos-en-ninos/

http://revistasojs.unilibrecali.edu.co/index.php/rclj/article/download/558/878 fecode-gobierno

LA DIMENSIÓN JUSTICIA DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL: AMNISTÍAS Y PENAS EN MOMENTOS DE TRANSICIÓN EN COLOMBIA

Dra. Adelaida María Ibarra Padilla*
Sr. Jaime Ignacio Púa De La Cruz **
Sra. Yaninis Elena Suárez Burgos ***

* Doctora en Derecho, Docente Investigadora, Corporación Universitaria Americana. Colombia. halloadela@hotmail.com.
** Administrador de Empresas, estudiante de Derecho Corporación Universitaria Americana, Colombia. jpuadelacruz@gmail.com
*** Abogada, miembro del semillero de investigación Conflicto, Paz y Sociedad, Corporación Universitaria Americana, Colombia, suarezyaninis@coruniamericana.edu.co

Resumen

Desde hace 60 años Colombia ha vivido un conflicto armado interno, período en el cual se han llevado a cabo diferentes procesos de negociación con una pluralidad de actores. El presente capítulo constituye un proceso de sistematización y análisis de las distintas normas emitidas por el gobierno colombiano desde los años ochenta hasta el 2017 en el marco de acuerdos de paz e intentos negociados de la terminación del conflicto armado. La pregunta que intenta responder este trabajo es ¿Cómo ha sido la evolución de la legislación colombiana con respecto al tratamiento de graves violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco y con ocasión del conflicto armado? Para ello, se recurre al método histórico hermenéutico, al análisis normativo y a la revisión de la literatura especializada. Se concluye que en los años ochenta y noventa hubo una marcada tendencia a la concesión de amnistías e indultos incondicionales y que a partir del siglo XXI hay un viraje hacia el enjuiciamiento y sanción de los máximos responsables por medio de figuras transicionales de justicia restaurativa con sanciones blandas condicionadas a la verdad y a la reparación integral de las víctimas.

Palabras clave: *Justicia Transicional, amnistía, víctimas, FARC-EP, Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).*

Introducción

Con la desmovilización del grupo guerrillero FARC-EP, comienza en Colombia una nueva etapa de la justicia transicional en el país. Para atender los requerimientos de justicia en momentos de transición, en el mundo se han adoptado diferentes mecanismos entre los cuales encontramos los tribunales penales internacionales, tribunales mixtos, cámaras especiales dentro de la justicia doméstica, e incluso modelos de justicia basada en la cultura como los juicios de Gacaca en Ruanda. En los años ochenta y noventa, Colombia recurrió mayoritariamente por la figura de la amnistía y el indulto. Con la desmovilización de los grupos paramilitares, entre 2003 y 2006, y ya en vigor el Estatuto de Roma, el país tuvo que atender los reclamos nacionales e internacionales en cuanto a la investigación y juzgamiento de graves violaciones de derechos humanos y crea mediante la llamada Ley de Justicia y paz un sistema de alternatividad penal donde se privilegia la verdad y la reparación a cambio de unas penas reducidas. Este capítulo tiene por objeto analizar la evolución de la legislación colombiana con respecto al tratamiento de graves violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco y con ocasión del conflicto armado. Para ello, se recurre al método histórico hermenéutico, al análisis normativo y literatura especializada (Ibarra. & Hernandez, 2018).

El capítulo está divido en cuatro secciones. En la primera se presentan las principales teorías en materia justicia transicional y su evolución a nivel internacional. La segunda sección se ocupa de las diferentes iniciativas adelantadas en Colombia para lidiar con los crímenes cometidos en el marco del conflicto armado interno en momentos de transición. Esta sección se subdivide en tres partes; la primera presenta las diferentes leyes de amnistía e indulto que se promulgaron en la década de los ochentas. En la segunda parte se encuentran los instrumentos transicionales adoptados en la década de los noventas, período caracterizado por grandes transformaciones políticas incluyendo la desmovilización de los grupos armados surgidos en los setentas y la adopción de la actual constitución política. En la tercera parte se presenta la ley de justicia y paz y la posición de la Corte Constitucional frente al debate justicia vs paz que acompañó a la promulgación de dicha ley. La tercera sección da cuenta de los avances en justicia transicional que conllevaron los acuerdos de paz firmados entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP y termina con la presentación de los retos de la Jurisdicción Especial para la paz. La cuarta y última sección corresponde a las conclusiones.

1. La dimensión justicia de la justicia transicional

El concepto de justicia transicional surge en los años noventa con el *libro Transitional Justice: Laws, rulings, and reports* escrito por Neil Kritz como parte de la *Iniciativa de Estado de Derecho del United States Institute of Peace*. El trabajo de Kritz (1995) aborda la cuestión de cómo las democracias emergentes pueden lograr tanto la justicia como la reconciliación al conectar la justicia penal y la justicia restaurativa. Más tarde, en el año 2000, Ruti Teitel con el libro titulado *Transitional Justice* explora la cuestión de los enfoques legales que las sociedades adoptan para enfrentar sus legalidades de represión. La respuesta a esa pregunta fue la justicia transicional: "Un equilibrio pragmático de la justicia ideal con el realismo político que ejemplifica un Estado de derecho simbólico capaz de construir un cambio liberalizador" (Teitel, 2000, p. 213). Esta herramienta conceptual es utilizada por Teitel para explicar las transiciones de la guerra a la paz y de los regímenes autoritarios a la democracia desde 1945 en todo el mundo.

En el año 2004, Naciones Unidas en el "Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos" define la justicia transicional como

> Toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por complejo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos (UN, S/2004/616).

Por su parte, la Corte Constitucional colombiana en la Sentencia C- 052/12 define la justicia transicional como "una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia".

Como se desprende de las definiciones anteriores, la justicia transicional

no se refiere únicamente a los procesos judiciales sancionatorios, sino a un conjunto de medidas jurídicas y extrajurídicas de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición. Este capítulo, sin embargo, se ocupa únicamente de la dimensión justicia de la justicia transicional, es decir, de la justicia del castigo en momentos de transición.

Desde el enfoque retributivo, la justicia es entendida como la investigación, enjuiciamiento y sanción proporcional a la gravedad de los hechos. Las iniciativas judiciales en este aspecto pueden ser de amplio alcance, con el objetivo de juzgar a muchos perpetradores, o pueden limitarse a los máximos responsables (UN-IDDRS, 2014, p. 281). En momentos de transición la jurisdicción encargada de juzgar el tipo de crímenes antes mencionado es diferente a la jurisdicción penal ordinaria, tiene un carácter temporal y puede ser nacional o internacional. La jurisdicción transicional tiende a ser más expedita, a abordar una lista limitada de conductas delictivas y a investigar sólo a los máximos responsables. Si bien el castigo generalmente implica la privación de la libertad, también se pueden establecer castigos alternativos, como un tiempo reducido de detención intramural, el trabajo comunitario o las multas. El propósito de los juicios transicionales no siempre es imponer una pena justa y proporcional por los actos cometidos, sino que el proceso en sí mismo tiene un valor simbólico. El hecho de atribuir responsabilidades y de hacer públicas las acciones de los perpetradores tiene la connotación de sanción (Benavides, 2011, p. 38).

Los juicios penales ofrecen la oportunidad de expresar la condena de los hechos cometidos por el régimen anterior y demostrar la legitimidad del nuevo gobierno (Teitel, 2000). Pueden interpretarse como un intento de restablecer la igualdad de derechos entre el criminal y su víctima, luego de que el criminal rompiera esa relación con un acto que sugería su superioridad sobre la víctima (De Greiff, 2009, p. 144). Sin embargo, los juicios penales se limitan a unos pocos responsables de crímenes atroces. Los combatientes de rango medio y bajo usualmente reciben amnistías. Como señala López (2010, p. 71) cualquier ejercicio de justicia retributiva consiste finalmente en un simbolismo ejemplarizante.

El Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales (Protocolo II) establece (Artículo 6.5) que " A la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto

armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado". Sin embargo, las amnistías a menudo están condicionadas a la verdad, la reparación y las disculpas públicas.

Como alternativa a la imposibilidad objetiva de aplicar justicia retributiva a todos los participantes en violaciones de derechos humanos, se adopta la justicia restaurativa. "A diferencia de la tradición secular del legalismo, la justicia restaurativa ha sido influenciada por los enfoques teológicos de la reconciliación. En lugar de enfatizar el cumplimiento de las reglas, la justicia restaurativa aspira a reparar los daños causados por el crimen y la violencia" (Leebaw, 2011, p. 11). Esto se ilustra mejor con el ejemplo de Ruanda. En ese país, más de 10 años después de que se produjera el genocidio, miles de acusados seguían en espera de juicio en el sistema judicial nacional. Para resolver este problema y lograr la justicia y la reconciliación a nivel de base, el Gobierno restableció el sistema de justicia comunitaria tradicional conocido como Gacaca. Entre 2005 y 2012, este sistema de justicia tradicional resolvió más de 1.2 millones de casos en todo el país (ONU, 2014).

Esta imposibilidad de judicializar a todos los perpetradores demanda buscar alternativas a la justicia ordinaria para enfrentar los crímenes de guerra. Estos crímenes graves deben ser castigados, pero no necesariamente el castigo debe consistir en encarcelamiento. Como alternativa se encuentran medidas de justicia comunitaria centrada en la reparación y reconciliación.

2. Antecedentes de la justicia transicional en colombia

2.1. Amnistías e indultos: la constante transicional en la década de los ochentas

Colombia ha atravesado una pluralidad de procesos de desmovilización a través de su historia en aras de poner fin al conflicto armado interno. No es fácil establecer un punto de partida a lo que hoy conocemos como justicia transicional. A principios de los ochenta encontramos la ley 37 de 1981, expedida en el gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala, que concedía amnistía por delitos políticos, es decir, rebelión, sedición o asonada, y delitos conexos con los anteriores. Sin embargo, esta ley excluyó expresamente de los delitos conexos "el secuestro, la extorsión, el homicidio cometido fuera de combate, el incendio, el envenenamiento de fuentes o depósitos de agua, y, en general, con actos de ferocidad o barbarie".

Un año más tarde, en el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), se expide la Ley 35 de 1982 la cual tenía por finalidad el restablecimiento y prevalencia de la paz. Esta ley, al igual que la anterior, concedía amnistía general a los autores de delitos políticos y conexos extendiéndose además a los cómplices o encubridores. La ley preveía que en aquellos casos donde se estuviesen adelantando procesos penales por estas conductas, la autoridad que viniera conociendo del caso debía remitir el expediente al respectivo Tribunal Superior con el fin de que se decretara la cesación de procedimientos. El mismo procedimiento aplicaba para los condenados con sentencia ejecutoriada, por estos delitos.

A finales del año 1989, bajo el gobierno de Virgilio Barco, se aprobó la Ley 77 la cual facultaba al Presidente de la República para conceder indultos y regulaba casos de cesación de procedimiento penal y de expedición de autos inhibitorios en el marco de la denominada "política de reconciliación". La ley en mención beneficiaba a los nacionales colombianos autores o cómplices de hechos constitutivos de delitos políticos, cometidos antes de la vigencia de esta. Se estableció que una vez cumplidas las circunstancias establecidas en la ley, en cada caso particular se concedería indulto a los rebeldes que conformaban la organización que lo solicitaran y hubiesen demostrado inequívocamente voluntad de reincorporación a la vida civil. Se observa que en ambos casos se deja a juicio del gobierno nacional determinar si el grupo demostró o no la voluntad de reincorporación con el fin de conceder los beneficios consagrados en la ley.

Se dieron una serie de condiciones para la aplicación de los indultos tales como, que no se aplicaría a quienes hubieren cometido homicidios fuera de combate, con sevicia y colocando a la víctima en estado de indefensión, ferocidad o barbarie, ni a los que formarán parte de organizaciones terroristas. El beneficio era solicitado por los interesados a nombre propio o por medio de apoderados judiciales ante el ministerio de justicia y este se le concedía por resolución ejecutiva suscrita por el presidente y ministros de Gobierno y Justicia. el fin era otorgar finalmente el perdón judicial y la extinción de la acción penal y de la pena.

La amnistía e indulto durante este período fueron una constante, sin embargo, también lo fue su delimitación a los delitos políticos y la exclusión de los crímenes de guerra y los homicidios ocurridos fuera de combate si hubieran sido cometidos con sevicia, hubieran puesto a la víctima en estado de indefensión o inferioridad o se hubieran aprovechado de esa situación. Los procesos por delitos excluidos de la amnistía continuaron su curso normal.

2.2. Justicia de transición en la década de los noventas

La ley 7 de 1992 contemplaba la aplicación plena de los principios de favorabilidad y cosa juzgada, así como la cesación de procedimiento en cualquier estado del proceso, cuando el gobierno concediera indultos en desarrollo de una política de reconciliación. Así mismo, estableció el agotamiento del ejercicio de la acción penal respecto de las personas beneficiadas frente a todos los hechos objeto de esta y si fuere procedente, el archivo del expediente.

Posteriormente se expide una nueva ley de indulto la 104 de 1993, cuyo objetivo principal era "dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política". Esta ley también recalcó la necesidad del abandono voluntario de la organización y la entrega a las autoridades toda vez que se trataba de personas vinculadas a grupos subversivos, de justicia privada o denominados "milicias populares" rurales o urbanas a cambio les otorgaba beneficios tales como la garantía de no investigación ni acusación, libertad provisional, detención domiciliaria durante el proceso o la ejecución de la condena, condena de ejecución condicional, libertad condicional, sustitución de la pena privativa de la libertad por trabajo social. Todo esto con sujeción de revocación, cuando encontraba que se había incumplido alguna de las obligaciones impuestas, se había incurrido en el delito de fuga de presos o en falta grave contra el régimen penitenciario, durante el respectivo período de prueba.

El gobierno nacional de manera particular estaba facultado para conceder indultos a "los nacionales colombianos que hubieren sido condenados mediante sentencia ejecutoriada, por hechos constitutivos de los delitos políticos de rebelión, sedición, asonada, conspiración, y los conexos con éstos, cuando a su criterio, el grupo guerrillero del cual forme parte el solicitante haya demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil" (Ley 103, 1993, art. 48). Así mismo, la ley concedía dicho beneficio a los guerrilleros que se desvincularan del grupo armado al que hubieran pertenecido y así lo solicitaran.

Esta prerrogativa no se aplicaba a "delitos atroces, genocidios, homicidios cometidos fuera de combate o con sevicia o colocando a la víctima en estado de indefensión, secuestro o a actos de ferocidad o barbarie" (Ley 103, 1993, art. 48). Se podrán conceder también, la cesación de procedimiento, la resolución de preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria, a

quienes confesaban, hubieren sido o fueren denunciados o procesados por hechos constitutivos de los delitos antes mencionados, y no habían sido condenados mediante sentencia ejecutoriada. Vemos que esta ley les dio un estatus importante y buscó garantizar a las víctimas que durante el conflicto armado sufrieron perjuicios con razón de los atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos y las tomas guerrilleras que afectaban en forma indiscriminada a la población, la ayuda humanitaria que les avalaba la atención de los requerimientos urgentes y necesarios para satisfacer sus derechos constitucionales. Dicha asistencia era prestada por el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, el ICBF prestaría atención prioritaria a los menores de edad desprotegidos en razón del conflicto. Podemos decir que fue una ley garantista que buscaba la inclusión de todas las partes involucradas y el bienestar de las mismas

A finales del siglo XX, en Colombia tuvieron lugar una pluralidad de procesos de negociación entre diferentes grupos armados y el Estado. En estos procesos, el gobierno colombiano era mucho más libre en cuanto al contenido que podía negociar en aras a lograr acuerdos de paz. Fue un período caracterizado por la superposición de los intereses políticos y la necesidad de dar fin al conflicto a los derechos de las víctimas. La necesidad de la verdad y la construcción como sociedad de un relato histórico compartido que sirviera para evitar la repetición de los hechos de violencia estaba ausente en los debates y negociaciones sobre la paz. Fue en la década de los noventa cuando se inició una corriente internacional para la autorrestricción de la libertad de los Estados al momento de negociar con grupos armados al margen de la ley. Como resultado de dicho proceso, el Estado colombiano se encuentra vinculado por una serie de normas constitucionales y legales, así como de tratados internacionales que ponen límites a los beneficios conferibles y los derechos renunciables en el marco de procesos de paz con grupos que hayan cometido graves violaciones de los derechos humanos. De esta manera, si bien es cierto que, en el derecho doméstico colombiano, la Constitución Política autoriza al Presidente la concesión de amnistías e indultos por delitos políticos, la Corte Constitucional ha establecido limitaciones significativas a los poderes que tienen el legislador y el Presidente para ello (Botero y Retrepo, 2005, p. 21).

Siendo presidente de la república Ernesto Samper, se expide la Ley 418 de 1997 la cual autoriza al gobierno nacional a

> Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros

> o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto de los derechos humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo. (...) Parágrafo 2º. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz. (Ley 418, 1997, Artículo 8º. Modificado por el art. 3, Ley 1421 de 2010).

El artículo 50 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999, igualmente concedió al Gobierno Nacional la facultad de conceder, según cada caso en concreto, el beneficio de indulto a aquellas personas que hubieren sido condenadas mediante sentencia ejecutoriada, por conductas constitutivas de delito político cuando a su criterio considere que el grupo armado al margen de la ley con el que lleve a cabo un proceso de paz, del cual forme parte el solicitante, hubiese demostrado voluntad de reintegrarse a la vida civil.

2.3. Ley de justicia y paz y las demandas de justicia de la corte penal internacional

En 1998, se firma el Estatuto de Roma por medio del cual se crea la Corte Penal Internacional (CPI) y entró en vigor el 1 de julio de 2002. El Estatuto de Roma constituye "la materialización del límite a la justicia transicional al incorporar un modelo legal que permite a la comunidad internacional, representada en la CPI, (...) investigar y sancionar a los responsables de violaciones graves de los derechos humanos" (Ibarra, 2016, p. 245; Teitel, 2003, p. 22).

La competencia de la CPI está sujeta al principio de complementariedad, es decir, que esta solo podrá intervenir en el caso de impunidad. La impunidad se configura si un proceso o una decisión judicial en el sistema nacional son tramitados con el objeto de sustraer al culpable de su responsabilidad penal;

si existe dilación injustificada en el juicio incompatible con la intención de hacer comparecer a los implicados ante la justicia; y si el proceso judicial no se tramitó con independencia e imparcialidad (Estatuto de Roma, 1998, art. 17.2). En caso de verificarse alguna de estas circunstancias, los principios de cosa juzgada y de non bis in idem no operan y la CPI podrá enjuiciar a personas ya procesadas por los mismos hechos. Por otro lado, el artículo 53.1 del Estatuto señala que aún en caso de incapacidad o falta de disposición de un Estado para investigar y sancionar, el Fiscal de la CPI puede considerar que un caso es inadmisible si "existen razones sustanciales para creer que, aun teniendo en cuenta la gravedad del crimen y los intereses de las víctimas, una investigación no redundaría en interés de la justicia". El Fiscal sólo podría ejercer esta facultad si la decisión de no castigar es democrática, ha tenido notables efectos para la consecución de la paz y la reconciliación; se hubiere reconocido plenamente la responsabilidad criminal de los perpetradores, se hubieren producido actos genuinos de arrepentimiento aparejados de sanciones efectivas, se hubieren investigado los hechos y reconstruido la verdad; se demuestra la existencia de sistemas de reparación integral; y se han adoptado medidas institucionales de no repetición. En el caso colombiano, en virtud de las disposiciones del artículo 124 del Estatuto de Roma, la CPI no tendrá competencia para conocer de crímenes de guerra cometidos en Colombia durante los siete años siguientes a la entrada en vigor del Estatuto de Roma (Botero y Restrepo, 2005, p. 57).

Paralelamente, en el plano doméstico, Álvaro Uribe Vélez es elegido presidente y da inicio a las negociaciones con los grupos paramilitares, facilitando este proceso a través de la Ley 782 de diciembre de 2002, que regulaba los esfuerzos de desmovilización individual y colectiva al ampliar y modificar la Ley 418 de 1997. En julio de 2003, en Santa Fe de Ralito, municipio de Tierralta, Córdoba, el Alto Comisionado de la Paz de Colombia, miembros del Comité Exploratorio de la Paz y representantes de la Iglesia Católica se reunieron con las AUC y firmaron el llamado Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz en Colombia. Este evento marcó el inicio del proceso paramilitar de DDR en Colombia. Era la primera vez que en el país se entablaban diálogos con este grupo. Hasta entonces, las conversaciones de paz solo habían tenido lugar entre el gobierno colombiano y las fuerzas rebeldes que luchaban contra el Estado, y dado que los grupos de autodefensa no combatían a las fuerzas estatales, los paramilitares nunca habían participado en las conversaciones de paz.

El Acuerdo de Santa Fe de Ralito es un documento de dos páginas firmado

entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas de Autodefensa de Colombia (AUC), donde las AUC acordaron desmovilizar a todos sus miembros en un proceso gradual que comenzaría antes de fines de 2003 y que debería terminar antes del 31 de diciembre de 2005. Por su parte, el gobierno se comprometió a proporcionar las garantías de seguridad necesarias para la concentración de las tropas de las AUC y tomar las medidas necesarias para reincorporarlos a la vida civil. El pacto no menciona nada sobre penas por violaciones graves de los derechos humanos, el derecho a la verdad o las reparaciones para las víctimas. Sin embargo, el proyecto de ley de alternatividad penal que constituía una ley de amnistía general fue objeto de una fuerte oposición por parte de diversos partidos políticos, organizaciones de víctimas y de la comunidad internacional. El nivel de degradación y ferocidad de los métodos empleados por los grupos armados impedían la concesión de amnistías amnésicas e incondicionadas del pasado. Había un reclamo generalizado por justicia en sentido retributivo.

> la comisión de crímenes de guerra y de crímenes de lesa humanidad se ha convertido en parte constitutiva de la propia conducción de las hostilidades. Incluso, reconocidos voceros de la insurgencia y la contrainsurgencia armadas no sólo han admitido abiertamente y sin ambages la autoría de crímenes atroces, sino que también han esgrimido públicamente en múltiples ocasiones diversas justificaciones y razones sobre la pretendida legitimidad de sus procedimientos. Las masacres de campesinos inermes han sido justificadas bajo el argumento de que se trataba de miembros de la guerrilla o auxiliadores de ésta; el secuestro masivo de personas civiles y los rescates exigidos a cambio de su liberación han sido calificados como contribuciones forzosas, e incluso, como una forma de redistribución de la riqueza; el desplazamiento forzado de personas como la limpieza de informantes; el homicidio fuera de combate se presenta como la eliminación de objetivos militares cuya supuesta pertenencia a las filas del adversario se ha corroborado previamente, con testimonio o informes de testigos (Guerrero, 2004, p. 8).

Con la promulgación de Ley 975 de 2005 o Ley de justicia y paz, se crea el marco legal para realizar acuerdos con grupos armados al margen de la ley y lograr su reincorporación a la sociedad. Esta ley constituye el primer instrumento de justicia restaurativa en Colombia, ya que "tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación". Para ello crean unos procedimientos, instancias y organismos exclusivos para su aplicación,

entre ellos, la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz.

> Esta unidad será la responsable de adelantar las diligencias que, por razón de su competencia, le corresponden a la Fiscalía General de la Nación, en los procedimientos establecidos en la presente ley. La Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz tendrá el apoyo permanente de una unidad especial de policía judicial, conformada por miembros de las autoridades que corresponda, con dedicación exclusiva, permanente y con competencia en todo el territorio nacional (Ley 975, 2005, art. 33).

La Ley 975 de 2005 crea un sistema de alternatividad penal consistente en la suspensión de la ejecución de la pena establecida en la respectiva sentencia, reemplazándola por una pena alternativa consistente en la privación de la libertad por un periodo de 5 a 8 años. Esta pena está condicionada a la acreditación de la colaboración del beneficiario con la justicia, la reparación a las víctimas y su resocialización. Esta ley fue objeto de duras críticas por considerar que las penas que concedían no eran proporcionales a la gravedad de las conductas cometidas y que se trataba de una nueva forma de impunidad y de revictimización.

De Greiff (2009, p. 134) aborda el debate paz vs justicia en términos de dos objetivos deseables que no se pueden alcanzar al mismo tiempo y que, en consecuencia, uno debe sacrificarse necesariamente (al menos parcialmente) para alcanzar el otro. Para él, el debate no es "si la paz negativa es lo mejor que se puede esperar, sino más bien sobre qué debemos estar dispuestos a pagar para obtenerla".

Respecto la tensión entre justicia y paz, la Sentencia C-370 de 2006 de la Corte Constitucional constituye una referencia importante. En este fallo, la Corte enfatiza que la justicia no es necesariamente opuesta a la paz. En opinión de la Corte, la administración de justicia contribuye a la paz mediante la resolución de conflictos a través de canales institucionales. En ese sentido, la justicia es un presupuesto permanente de la paz. La Corte reconoció también la potestad que tiene el Congreso para elaborar diferentes alternativas orientadas a poner fin al conflicto armado, siempre que estas estrategias no soslayen los derechos de las víctimas a la justicia y la reparación. El alto tribunal sostuvo que la reducción del valor justicia como una herramienta para la obtención de la paz, puede ser un medio para hacer realidad los derechos de las víctimas a la no repetición en el sentido en que pone fin al conflicto armado. Esta reducción contribuye aún más a la verdad si aquellos

que se desmovilizan revelan la conducta criminal cometida; y a la reparación si el proceso de desmovilización establece reglas que lleven a los combatientes desmovilizados a satisfacer los derechos de las víctimas. El máximo tribunal reconoció que el Congreso es la autoridad competente para definir dichas reglas de acuerdo con las características del contexto, pero también destacó que, pese a la amplitud de dicha competencia, esta no es ilimitada (Ibarra, 2016, p. 250).

La Corte Constitucional consideró que la pena alternativa establecida en la Ley de Justicia y Paz, como medida para alcanzar la paz, no conllevaba un deterioro desproporcionado del valor de la justicia. La justicia se conservó mediante la imposición de una pena original (principal y accesoria), dentro del marco establecido en el Código Penal, proporcional al delito por el cual se lo condenó. En el caso de que la persona desmovilizada no cumpliera con los compromisos bajo los cuales se otorgó la pena alternativa, perdería el beneficio de la suspensión de la sentencia y se aplicaría la pena original.

En un fallo posterior, la Corte Constitucional en relación a la paz sostuvo que:

> La Paz constituye (i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental de Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; (iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados; y (v), un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento (Corte Constitucional, 2016, Sentencia C-699).

En los conflictos armados de larga data caracterizados por violaciones sistemáticas de los derechos humanos, castigar la universalidad de los perpetradores es un reclamo poco realista. El volumen de conductas a investigar es tan grande que supera con creces la capacidad operativa de cualquier sistema judicial. Como señala López (2010, p. 68), "en sociedades con conflictos internos profundos, constantes y masivas violaciones de derecho humanos, se requieren esquemas transicionales de justicia alternativa, sin implicar impunidad total, permitan el control y disminución de la violencia indiscriminada". Partiendo del hecho de que la investigación exhaustiva de cada delito en particular es imposible, la justicia transicional debe adoptar un sistema de priorización centrándose en casos que son particularmente sensibles. Los juicios de transición versan sobre delitos seleccionados en los

cuales existe la necesidad de más allá de investigar el caso concreto "revelar judicialmente la estructura completa del delito de sistema, sus patrones y su modus operandi" (López, 2010, p. 65). Este hace que cada caso en particular abordado sea altamente complejo.

El desmonte de las estructuras criminales de los grupos paramilitares comenzó con el desarme del Bloque Cacique Nutibara en Medellín el 9 de diciembre de 2003, con 868 excombatientes desmovilizados y 467 armas entregadas. El proceso terminó el 15 de agosto de 2006 con el desarme del Bloque de Salaquí Elmer Cárdenas del Bloque Norte, compuesto por 743 hombres y 488 armas. En total, hubo 38 ceremonias de desarme donde se desmovilizaron 31,671 combatientes (el 6% de los cuales eran mujeres), se entregaron 18,051 armas, 13,117 granadas y 2,716,401 unidades de municiones (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2006, pp. 99-102).

La situación legal de los principales jefes paramilitares se ha resuelto mediante macro-sentencias que dan prioridad a los delitos de desaparición forzada, desplazamiento forzado, reclutamiento ilícito de menores, homicidio y violencia de género. La primera de estas sentencias fue emitida por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá el 28 de noviembre de 2014. El fallo sentenció a Salvatore Mancuso, quien era el máximo comandante de las AUC, y a otros 11 comandantes. El fallo cubrió a 1.426 víctimas, un total 175 casos de violencia de género, 609 casos de desaparición forzada, 405 casos de desplazamiento forzado, 149 casos de reclutamiento ilícito y 87 casos de homicidio.

2.4. Ley de víctimas y su contribución a la justicia

En el año 2010, se promulga la Ley 1424, la cual consagra beneficios legales para miembros de grupos armados ilegales que se desmovilicen a condición de que contribuyan a la verdad. Esta ley fue el antecedente más próximo de la Ley 1448 de 2011, más conocida como Ley de víctimas, aunque ya desde la Ley de Justicia y Paz establecía que el estatus de víctima debía ser utilizado como un criterio para la acción afirmativa en el mercado laboral.

La ley de víctimas constituye un hito en la historia de la justicia transicional en Colombia por colocar a las víctimas en el centro del proceso transicional. Para efectos de delimitación de la población beneficiaria de la misma, se considera víctima "aquellas personas que individual y colectivamente hayan sufrido un

daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado" (Ley 1448, 2011, art. 3).

La Ley 1448 de 2011 tiene por finalidad que las víctimas del conflicto armado tengan acceso a una reparación integral, la cual incluye medidas de asistencia, indemnización, rehabilitación, restitución y satisfacción. Estas medidas pueden ser tanto individuales como colectivas, materiales como simbólicas. Para dicho propósito, la ley crea tres instituciones: la Unidad de Atención y Reparación para Víctimas, la Restitución de Tierras de la Unidad de Desecho y el Centro Nacional de Memoria Histórica. Asimismo, esta crea un día nacional de memoria y solidaridad con las víctimas que se celebra el 9 de abril.

Entre las medidas judiciales, extrajudiciales, administrativas, sociales y económicas adoptadas para garantizar los derechos de las víctimas se encuentra la restitución de tierras, un mecanismo mixto que contiene un componente judicial y otro administrativo, posibilitando la ejecución de algunos acuerdos al respecto. En cuanto al tema de verdad, la ley establece mecanismos para la contribución a la construcción de la memoria histórica tales como el Programa de Derechos Humanos y Memoria Histórica y la Creación de un Centro Nacional de Memoria Histórica. El CNMH ha venido funcionando como uno de los principales escenarios de expresión de las víctimas y de formación, discusión y debate de los actores del conflicto, sus roles en el mismo y las diferentes historias que se reconstruyen en los territorios colombianos alrededor de la violencia (Rodríguez, 2016, p. 99).

Actualmente, los derechos y necesidades de las víctimas están profundamente insertos en las preocupaciones y prioridades políticas del gobierno colombiano, lo que se refleja en una amplia gama de instituciones para la reivindicación de sus derechos. Además de otorgar reparaciones individuales y colectivas para grupos específicos, el Estado alienta a las víctimas a participar en el diseño, implementación y monitoreo de políticas, incluida la definición de sitios de memoria y otros trabajos pedagógicos (Ley 1448 de 2011, art 192). Esto contrasta con periodos anteriores en la historia de Colombia, cuando las víctimas fueron ignoradas o solo reconocidas parcialmente (Nussio, Rettberg & Ugarriza, 2015, p.344).

3. El acuerdo final de paz y la jurisdicción especial para la paz

El acto legislativo 01de 2012, más conocido como Marco Jurídico para la Paz, sirve de sustento a los diálogos de paz adelantados entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP. En octubre de 2012, comenzaron las conversaciones de paz entre dichos actores que concluyeron el 24 de agosto de 2016 con la firma de un acuerdo de paz. El 2 de octubre de 2016, a través de un plebiscito, los ciudadanos colombianos votaron si apoyaban o no el acuerdo de paz obteniendo la respuesta negativa del 50,2% de los votantes en un proceso caracterizado por un nivel de abstencionismo del 62,59%, la más alta de los últimos 22 años. El gobierno y las FARC-EP tuvieron que renegociar y abordar las preocupaciones de la oposición. Finalmente, el 30 de noviembre de 2016, el Congreso aprobó el nuevo acuerdo. Uno de los puntos más controversiales del mismo fue la provisión de 10 asientos automáticos en el Congreso para el partido político derivado de las FARC entre 2018 y 2026.

El punto 5 del "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera" está dedicado al tema de víctimas y al "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición" (SIVJRNR), creando las siguientes unidades: Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Contempla además medidas de reparación integral para la construcción de la paz y garantías de no-repetición.

Como consecuencia del Acuerdo Final, el Congreso de Colombia promulgó la Ley 1820 de 2016, que otorga amnistía por los delitos políticos o relacionados, condicionados a testimonios veraces. El 4 de abril de 2017 entró en vigor el Acto Legislativo No. 1 de 2017 "Por medio el cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones", el cual fue aprobado mediante el procedimiento legislativo especial para la paz –"fast track"-, previsto en el Acto Legislativo No. 1 de 2016, conocido como Acto Legislativo para la paz. Este acto legislativo da vida a la JEP, la cual tiene competencia sobre los delitos cometidos en el contexto del conflicto armado y sobre las personas que participaron en el conflicto armado, incluidos los miembros de las FARC-EP, agentes estatales y terceros que financiaron o colaboraron con grupos armados. Para aquellos que reconocen su responsabilidad de manera temprana, el JEP prevé sanciones que implican

la efectiva restricción de la libertad de cinco a ocho años. Para aquellos que reconocen su responsabilidad de manera tardía, pero antes de la sentencia, la pena será de cinco a ocho años de prisión. El tratamiento especial de la justicia dependerá de la contribución a la satisfacción del derecho de las víctimas y de la participación en las medidas acordadas. Aquellos que no reconocen su responsabilidad y son declarados culpables por el JEP serán condenados a penas de prisión de hasta 20 años.

Conclusiones

La concesión de amnistías e indultos a grupos armados ilegales como producto de negociaciones de paz ha sido una constante en Colombia. Sin embargo, estas amnistías e indultos han estado siempre limitadas a los delitos políticos, es decir, rebelión, sedición o asonada y delitos conexos con los anteriores, excluyendo los crímenes atroces. Se observa una ampliación progresiva a los delitos que se entienden como conexos a los delitos políticos. Asimismo, se evidencia que la reparación de las víctimas ha venido evolucionando hasta convertirse actualmente en el centro de la discusión en materia de justicia. Con la desmovilización de los grupos paramilitares (2003-2006), la amnistía amnésica no era un mecanismo válido, y el país tuvo que atender los reclamos nacionales e internacionales de investigación y juzgamiento de graves y masivas violaciones de derechos humanos.

El enfoque de la justicia y la paz desde una perspectiva estrecha conduce a la percepción errónea de que son conceptos opuestos. Sin embargo, si se les aborda desde una perspectiva más amplia, se revela su interdependencia. La paz no es el simple alto al fuego y la justicia no es la simple sanción penal. La paz requiere el cese de las hostilidades, pero también la reparación, la garantía de no repetición y el castigo ejemplar. Por su parte, difícilmente puede haber justicia en medio de la guerra, que corrompe y atemoriza a los jueces y debilita el aparato estatal hasta el punto de ser incapaz de hacer cumplir las decisiones judiciales. El Acuerdo Final plantea un modelo de justicia restaurativa que no implica impunidad, pero sí penas más suaves condicionadas a la verdad, la reparación de las víctimas y la no repetición.

Referencias Bibliográficas

Botero, C. y Restrepo, E. (2005). "Estándares Internacionales y Procesos de Transición en Colombia". En Rettberg (comp.). *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional.* Bogotá: Universidad de los Andes.

Guerrero, V. (2004). Breve historia de las amnistías e indultos en Colombia. *Foro Constitucional Iberoamericano,* 6, 1-18.

Benavides, F. (2011). *Justicia en épocas de transición: conceptos, modelos, debates, experiencias.* Barcelona: Institut Català International per la Pau.

Congreso de Colombia. (10 de Junio de 2011). Ley que dicta medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. [Ley 1448 de 2011]. DO: 48.096. Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043

Congreso de Colombia. (11 de Mayo de 2017). Acto legislativo por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. [Acto Legislativo 02 de 2017]. Recuperado de http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2002%20DE%2011%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf

Congreso de Colombia. (14 de Mayo de 1981). Ley de amnistía condicional. [Ley 37 de 1981]. DO: 35.760. Recuperado de http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1593156

Congreso de Colombia. (18 de Diciembre de 2014). Ley que prorroga la Ley 418 de 1997 modifica las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010. [Ley 1738 de 2014]. DO: 49.369. Recuperado de http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1687462

Congreso de Colombia. (18 de Julio de 2018). Ley por la que se adoptan reglas para el procedimiento para la jurisdicción para la paz. [Ley 1922 de 2018]. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1922_2018.html

Congreso de Colombia. (21 de Diciembre de 2010). Ley por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997. [Ley 1421 de 2010]. DO: 47.930. Recuperado de http://www.se-

cretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1421_2010.html

Congreso de Colombia. (22 de Diciembre de 1989). Ley por la cual se faculta al Presidente de la República para conceder indultos. [Ley 77 de 1989]. DO: 39.116. Recuperado de http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1624153

Congreso de Colombia. (22 de Diciembre de 2006). Ley por la que se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 y modifica las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002. [Ley 1106 de 2006]. DO: 46.490. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1106_2006.html

Congreso de Colombia. (23 de Diciembre de 1999). Ley que prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997. [Ley 548 de 1999]. DO: 43.827. Recuperado de https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/05/Ley-548-de-23-de-Diciembre-de-1999.pdf

Congreso de Colombia. (23 de Diciembre de 2002). Ley por la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 y modifica la Ley 548 de 1999. [Ley 782 de 2002]. DO: 45.043. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6677

Congreso de Colombia. (25 de Julio de 2005). Ley de justicia y paz. [Ley 975 de 2005]. DO: 45.980. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0975_2005.html

Congreso de Colombia. (26 de Diciembre de 1997). Ley que consagra los instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. [Ley 418 de 1997]. DO: 43.201. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0418_1997.html

Congreso de Colombia. (37 de Julio de 2012). Acto Legislativo por el cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política [Acto Legislativo 01 de 2012]. Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48679

Congreso de Colombia. (5 de Enero de 2001). Ley por la que se aclara el artículo 2º, inciso segundo, de la Ley 548 de 1999 en lo atinente a la incorporación de jóvenes bachilleres al servicio militar. [Ley 642 de 2001]. DO: 44.282. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0642_2001.html

Congreso de Colombia. (7 de Julio de 1992). Ley por la cual se dictan algunas disposiciones en materia en procedimiento penal. [Ley 7 de 1992]. DO: 40.494. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0007_1992.html

Corte Constitucional. (22 de Julio de 2011). Sentencia C-754/11. [MP Juan Carlos Henao]

De Greiff, P. (2009). "DDR and Reparations: *Establishing Links between Peace and Justice Instruments." In: Building a Future on Peace and Justice: Studies on Transitional Justice, Conflict Resolution and Development: The Nuremberg Declaration on Peace and Justice.* Ambos, Kai; Large, Judith; and Wierda, Marieke (Eds.). New York: Springer.

Ibarra, A. & Hernandez, O. (2018). (Comp.). Conflicto armado y justicia transicional en Colombia. Continuidades y discontinuidades en el proceso de construcción de paz. Colombia, Sello Editorial Coruniamericana.

Ibarra, A. (2016). *"Justicia Transicional: la relación derecho-poder en los momentos de transición"*. En: Revista De Derecho. Ed: Ediciones Uninorte, 45, p. 237-261.

Kritz, N. J. (1995). *Transitional Justice: How Emerging Democracies.* Washington, D.C., United States Institute of Peace Press.

Leebaw, B. (2011). *Judging State-Sponsored Violence, Imagining Political Change.* Cambridge: Cambridge University Press.

López, D. (2010). Estándares internacionales para la investigación y acusación de delitos complejos en el marco de la justicia transicional: Su aplicación al caso colombiano. En: *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional.* No. 16. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Nussio, E.; Rettberg, A.; y Ugarriza, J. (2015). "Victims, nonvictims and their options on transitional justice: Findings from the Colombian case". *International Journal of Transitional Justice.* Vol. 9, 336-354.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2006). *Proceso de Paz con las Autodefensas. Informe Ejecutivo.* Bogotá: Presidency of the Republic of Colombia.

Presidencia de Colombia. (13 de Diciembre de 2010). Decreto que reglamenta el artículo 50 de la Ley 418 de 1997. [Decreto 4619 de 2010]. DO: 47.922. Recuperado de

http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40942

Presidencia de Colombia y FARC-EP (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Rodríguez, D. (2016). La justicia transicional en Colombia: aproximación desde el marco jurídico para la paz. *Nuevo Derecho*, 12 (18), 95-105.

Teitel, R. (2000). *Transitional Justice.* Oxford: Oxford University Press.

Teitel, R. (2003). Genealogía de la justicia transicional. En: *Harvard Human Rights Journal,* Vol. 16, spring 2003, Cambridge, MA, pp. 69-94.

United Nations, *Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards (IDDRS)*, 2014.