

Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

Una política pública que merece otra reflexión*¹

System of quality assurance of higher education. A public policy that deserves

Nayibe Peña Frade²

nayibe.pena@fuac.edu.co

RESUMEN

Se exponen a continuación algunas ideas propuestas por hombres y mujeres de la academia que hacen investigación o con reconocida experticia en el gran tema del control y la vigilancia de la educación superior. En los textos que se refieren y comentan en este artículo se aborda, en primer lugar, el polémico asunto de la calidad; las ideas a este respecto se presentan de manera que el público tenga una panorámica de los aspectos más álgidos en cuanto a la definición, medición y certificación de la calidad de instituciones y programas, y de sus consecuencias sobre instituciones y sujetos, pero también sobre el sistema de educación superior. En segundo lugar, se acomete la autonomía universitaria desde el punto de vista de su fundamentación y las contradicciones que presenta la realidad empírica frente a las concepciones de autonomía más apreciadas. Después se hace referencia a las transformaciones de las instituciones de educación superior y los sujetos colectivos que las conforman, tratando de mostrar los desequilibrios generados por dichos cambios. Por último, se hacen algunos planteamientos sobre las políticas públicas con la intención de destacar sus omisiones e incongruencias.

PALABRAS CLAVE: universidades, evaluación, calidad, autonomía universitaria, educación superior, política pública.

Fecha de recepción: 2015/02/18

Fecha de evaluación: 2015/03/13

Fecha de aceptación: 2015/04/13

SUMMARY

The following document sets some ideas proposed by academics who do research or has recognized expertise in the great issue of control and monitoring of higher education. In the texts referred and discussed in this article is addressed, first, the contentious issue of quality; the ideas related with this topic are presented in such a manner that the public has an overview of the most critical aspects in terms of the definition, measurement and quality certification aspects of institutions and programs, and its consequences for institutions and students, but also on the higher education system. Secondly, the university autonomy is undertaken from the point of view of their foundation and from empirical reality contradictions against the most appreciate views about autonomy. Moreover it refers to the transformation of higher education institutions and the collective subjects belonging to them that are trying to show up the imbalances created by these changes. Finally, this document presents some approaches about public policies with the goal of highlighting its omissions and inconsistencies.

KEYWORDS: universities, evaluation, quality, university autonomy, higher education, public policy.

114

* Cómo citar este artículo: Peña Frade, N. (Junio, 2015). Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Una política pública que merece otra reflexión. *Criterio Jurídico Garantista*, 7(12), 114-145.

1. Artículo de revisión producto de la investigación doctoral "Análisis con enfoque de género de la política pública para la calidad del sistema de educación superior en Colombia (1960-2010)", que realizo para optar al título de doctora en Cultura y Educación en América Latina, programa ofrecido por la Universidad de Arte y Ciencias Sociales (ARCIS), Santiago de Chile. El estudio está siendo financiado por el proyecto Fortalecimiento de Equidad de Género en la Educación Superior -FEGES- (NICHE/COL061-091), Bogotá. Colombia.
2. Socióloga y magíster en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia, docente de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Autónoma de Colombia. Estudiante del Doctorado en Cultura y Educación en América Latina, programa ofrecido por la Universidad ARCIS de Chile.

Introducción

Las políticas públicas sobre la educación superior en Colombia son el tema de fondo de este artículo, más exactamente las que se relacionan con el sistema nacional de mejoramiento y aseguramiento de la calidad. En este sistema están incluidos, y muchas veces confundidos, a decir verdad, múltiples objetos, entre ellos las universidades; las políticas; las reformas; los protocolos de evaluación; los pares académicos; los resultados de las evaluaciones; la calidad; la educación superior; la autonomía universitaria; los programas y planes de estudio; la acreditación de universidades y de programas; el control y la vigilancia; las demandas que hacen familias, sociedad y empresa a las universidades; los actores universitarios individuales (investigadores, docentes, directivas, funcionarios, expertos o “tecnoburócratas”) o colectivos-políticos-corporativos (los

movimientos estudiantiles o de docentes, las asociaciones de universidades, las academias, los gremios y colegios de profesionales), la sociedad informacional o del conocimiento, el mercado de títulos universitarios, el servicio público y el derecho fundamental que es la educación en todos sus niveles. Estos son solo algunos de esos muchos objetos de análisis, o por lo menos los más usuales y polémicos.

Este artículo tiene un propósito definido: identificar conceptos, datos e ideas que permitan después proponer un análisis que trascienda las posturas radicales e ideologizadas que hay en torno a la evaluación y la calidad de la educación superior. Sortear tanto las oposiciones y resistencias que no admiten revisión como las obediencias acríticas y las apologías ingenuas es parte del propósito que da origen a la investigación de la que es producto este artículo.

El fin último es construir una tercera vía analítica, discursiva y orientadora de acciones y estrategias que conduzcan a una autonomía universitaria concreta (Acosta Silva, 2000).³

Aunque en este artículo se presentan ideas propias, el énfasis está puesto en las concepciones relacionadas con la calidad, con la autonomía universitaria, con las transformaciones en el equilibrio de fuerzas en las universidades y con las políticas públicas para la educación superior que han puesto a circular personas que están trabajando en esta amplia temática en América Latina y, claro está, en Colombia.

La calidad

Este es uno de los tópicos más álgidos y polémicos en la discusión acerca de la evaluación de la educación superior. De por sí es complejo definir tanto el

3. El sociólogo mexicano Adrián Acosta Silva (2002), profesor en la Universidad de Guadalajara, en su libro *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*, sugiere como tercera vía y de manera implícita, mirar dentro de las instituciones y pensar como problemas la interacción de las políticas públicas y de las particularidades de las instituciones universitarias, la mediación de la cultura organizacional en la aplicación de las prescripciones estatales, y la relación de doble vía —y vinculante— entre el resultado de hacer lo mandado por las políticas y el cambio constante en el contenido mismo de lo mandado. Mientras elaboraba este artículo encontré un documento suyo que me ratificó que una tercera vía es posible —y que no es acrítica o de segunda, como pudiera parecer a algunos—.

objeto al cual califica la calidad —si las instituciones, los programas o los sujetos involucrados (docentes, estudiantes, funcionarios/directivos)—, como el aspecto que se analiza para dictaminar el estado de la calidad —este puede ser el proyecto institucional propio, el proceso seguido para implementarlo o el resultado obtenido tras su desarrollo—.

También son objeto de debate la definición de la calidad que se pretende alcanzar; los aspectos, dimensiones o prácticas en las que se debería implementar; y los métodos a través de los cuales supuestamente se consigue. Así mismo, se discute acerca de los efectos que ha tenido y puede tener una búsqueda a ultranza de calidad sobre las

instituciones y el sistema mismo de educación superior.

Caracterizar la “calidad” respecto de la cual dicen algo las políticas públicas para la educación superior, o que han reelaborado (o deducido) a partir de prácticas y resultados de evaluaciones concretas, es una tarea en la que se ha avanzado pero que está lejos de finalizar. Es necesario abordar problemas como la falta de definiciones y de consensos en cuanto a la calidad en referencia, específicamente, a procesos de educación, y las instituciones encargadas de supervisar, controlar, vigilar o evaluar la educación.

Una formulación más depurada de la complejidad expuesta es la que aportan Nelson López

y Victoria Puentes al definir el “campo de evaluación”:

La noción de campo de evaluación se entiende como «la arena o el escenario conflictivo que alberga diferentes y contradictorias posturas sobre la evaluación, que se encuentran en lucha y conflicto por alcanzar la hegemonía, y una vez alcanzada, hacen uso del monopolio del poder y control legitimando una forma particular de entender la evaluación, excluyendo a las posiciones diferentes (2010, pág. 3, nota 5 a pie de página).

La dificultad que implica hacer un análisis de la calidad de la educación puede vislumbrarse en estas afirmaciones hechas por dos integrantes del grupo de investigación PACA,⁴ de reconocida trayectoria en estas temáticas, quienes se basan en un estado del arte:

4. El grupo PACA (Programa de Acción Curricular Alternativo) de la Universidad Surcolombiana, llevó a cabo la investigación El estado del arte de la evaluación de la calidad de la educación en Colombia, “con el propósito de integrar las diferentes producciones, elaboraciones, investigaciones, artículos, documentos y experiencias concretas, que permitan construir una visión amplia del fenómeno estudiado, relacionado con la «evaluación de la calidad de la educación» (...) El estudio se realizó en dos etapas; la primera concluyó con la presentación del libro *El estado del arte de la evaluación de la calidad de la educación en Colombia* (ISBN: 978-958-8324-08-1) a través del cual se organizó la producción existente utilizando 9 categorías analíticas, relacionadas con conceptualización de la evaluación; análisis crítico sobre la evaluación; evaluación de la calidad y sistemas educacionales; evaluación en los niveles básica y media; evaluación en la educación superior, evaluación y acreditación; sistematización de experiencias, investigación en evaluación y experiencias internacionales (...) En la segunda parte del estudio, se realizó la sistematización del trabajo documental elaborado en la primera etapa, se indagó sobre nuevos trabajos como complemento de la información obtenida en la primera fase y, de igual forma se hizo la sistematización, que permitió determinar y precisar los enfoques y sustentos teóricos de cada una de las experiencias consignadas, los propósitos e intencionalidades de su elaboración, la complejidad y profundidad de los análisis desarrollados y los impactos y resultados obtenidos” (López y Puentes, 2010, pág. 1). El primer libro fue publicado en 2007 y el segundo en 2011.

La calidad de la educación se analiza desde diferentes ópticas (calidad interna, externa, enfoque de sistemas). Algunos autores la asocian con diversos factores como las características de los docentes, infraestructura, los contenidos, la administración educativa. Otros, relacionan la calidad de la educación en el contexto de situaciones de pobreza y exclusión social (López y Puentes, 2010, pág. 11).

De las dificultades por superar en tal sentido dan cuenta algunos artículos que se refieren a la calidad, como los siguientes:⁵

Ritualismos que vacilan

Hasta ahora, para identificar la calidad que tenga una determinada institución, programa, proceso o sujeto se han utilizado indicadores que están consignados en un protocolo, sea este una prueba que se responde, un formulario que se diligencia, una lista de chequeo que se confronta o un informe que se avala.

Caracterizar la “calidad” respecto de la cual dicen algo las políticas públicas para la educación superior, o que han reelaborado (o deducido) a partir de prácticas y resultados de evaluaciones concretas, es una tarea en la que se ha avanzado pero que está lejos de finalizar. Es necesario abordar problemas como la falta de definiciones y de consensos en cuanto a la calidad en referencia, específicamente, a procesos de educación, y las instituciones encargadas de supervisar, controlar, vigilar o evaluar la educación.

En todos los casos hay un sujeto que califica, evalúa o constata lo que otro afirma como cierto o real. En el caso de las instituciones o programas, ese tercero da fe de que aquello sometido

a evaluación cumple con unos requisitos o estándares que lo hacen merecedor de acceder a un determinado estatus.

¿De dónde salen esos protocolos? ¿Cómo se validan ellos mismos? ¿Qué actores y a través de qué procesos les confieren legitimidad? ¿Cómo adquieren la fuerza de norma que conlleva a que instituciones y personas acepten someterse a ellos?

Daniel Innerarity suscita varias reflexiones pertinentes acerca de lo que en verdad miden los indicadores de calidad. El autor se interroga por la realidad empírica del trabajo, complejo y colectivo, que se manifiesta en los procesos académicos y que queda traducida en números u otro tipo de evidencia. Plantea este autor que los indicadores se diseñan teniendo como referente tan sólo aquello que es fácil de medir (Innerarity, 2013, pág. 675), y que, probablemente, lo que se evalúa —porque puede expresarse en cifras— es lo que

5. La versión original de este artículo fue escrita para la asignatura Educación, Conocimiento y Nuevas Tecnologías, que hace parte del cuarto semestre del doctorado semipresencial Cultura y Educación en América Latina de la Universidad ARCIS de Chile que cursa la autora. Está basado en artículos encontrados siguiendo las indicaciones de búsqueda en google académico durante el periodo agosto-septiembre de 2014; dicho material fue complementado con una nueva búsqueda realizada en el periodo enero-febrero de 2015.

concita la atención y los esfuerzos de las instituciones y de su personal académico, directivo y administrativo. En consecuencia, dice él, cabe preguntarse por lo que queda por fuera de la evaluación y, por lo mismo, desatendido o desguarnecido. Y más importante: de eso que se posterga o se desprecia porque no es cuantificable, ¿qué es «académico»? (Innerarity, 2013, pág. 676).

En sintonía con estas dudas están los planteamientos de Miguel Ángel Santos, autor español al que citan Carlos Miñana y José Rodríguez (2011, pág. 160):

«El discurso de la calidad educativa no se puede hacer al margen del análisis profundo de las ideologías que sustentan los diversos puntos de vista y las consecuencias que tienen de cara al desarrollo de determinados modelos de sociedad y de ser humano» (2003, 224) (...) Los hilos que tejen la trampa del discurso sobre la calidad son de carácter intrínseco y extrínseco. Con respecto a la primera dimensión, Santos (2003) considera cuatro problemas fundamentales: la simplificación o reduccionismo de la calidad de la educación a la eficacia y la competitividad, confun-

diendo el éxito educativo con el rendimiento académico; la confusión que genera identificar la calidad con alguna de sus condiciones (por ejemplo, las instalaciones, la relación numérica profesor/estudiantes, los títulos del profesorado); la «distorsión que supone dejar al margen de la calidad elementos sustanciales de la misma, por ejemplo, la ética de los procesos educativos» (2003, 21); y la tecnificación de las evaluaciones que confunde rigor y objetividad con números y medida. Desde una dimensión extrínseca plantea que el grave peligro de la comparación encierra en sí un hecho injusto por cuanto compara instituciones y personas de condiciones muy disímiles, acarreando consecuencias discriminatorias; así mismo, el peligro de la manipulación de los datos se convierte también en «una fuente de injusticia, no solamente porque perjudica a unos sino porque beneficia descaradamente a otros» (2003, 23).

Se plantea un nuevo problema: los protocolos e instrumentos utilizados para identificar la calidad, o su ausencia, en una institución o programa, responden a una postura ideológica y, además, pueden tener el efecto de favorecer a unos examinados con respecto a otros.

López y Puentes profundizan este punto de vista:

Cuando se está de cara a una posición o “ranking” es preciso advertir las estructuras de poder y control que este proceso agencia y la influencia que ejerce sobre la naturaleza de la acción evaluativa... el poder está concentrado o materializado en la posibilidad de definir qué instituciones son de rango superior, medio e inferior y, desde dicha clasificación definir la calidad de las mismas. Es de observar que otro rasgo de la dimensión del poder y del control, es la mínima o poca importancia que se le otorga al medio o instrumento (examen) que se utiliza para definir ese “ranking”. Lo importante es definir qué instituciones educativas están en el nivel X sin preocuparse por el medio utilizado para lograr dicha posición (2010, pág. 14).

Exigir calidad en los procesos educativos parece ser una necesidad o una conveniencia que está fuera de duda. Las vacilaciones más grandes se presentan en cómo construirla dentro de las instituciones universitarias, para que después pueda ser constatada por las entidades oficiales encargadas de certificarla. Las ideas y autores presentados conducen a cavilaciones más inquietantes,

por ejemplo, las formas de perversión o las deformaciones que puede sufrir la calidad en el proceso de su realización.

Testigos y testimonios

Cuestionamientos como los anteriores ponen en entredicho la legitimidad de las mediciones o evaluaciones como medio e instrumento para calificar el nivel de calidad, legitimidad que, de cualquier manera, no es claro quién la concede o sobre qué bases descansa. La citada ponencia de López y Puentes también permite ir más allá: ¿y si hay más de una fuente de legitimación de la calidad de una institución universitaria? De ser así podría suceder que entre esas dos fuentes y modalidades de legitimidad haya una relación de contradicción. El argumento de estos autores es como sigue:

El acto administrativo o certificación otorgan validez a desarrollos exclusivamente académicos, pero esto no se ve correspondido con la legitimación que la sociedad civil

hace de los procesos y de los resultados que obtienen los individuos que se forman en las instituciones educativas. Una evaluación social se convierte en un proceso elaborado, amplio y enriquecido, con participación de agentes externos e internos, con propósitos que desbordan el proceso instrumental y operativo (López y Puentes, 2010, pág. 16).

En efecto, la sociedad reconoce a la universidad, le da un valor histórico y le confiere tanto prestigio que la aspiración de obtener un título universitario sigue teniendo gran importancia, y no solo en Colombia. Muestra de ese reconocimiento también es la confianza que se tiene en los pronunciamientos y criterios de docentes e investigadores de las universidades acerca de asuntos de interés público.⁶ No es desdeñable el aumento sostenido en la demanda de cupos en las universidades ni en la cantidad de bachilleres que quieren iniciar estudios superiores. Con sus más y sus menos, la importancia de la educación superior que han

ofrecido las universidades a los y las colombianas es indudable. Miñana lo sintetiza así:

Desde el punto de vista de la formación, la universidad de masas no innovó pedagógicamente... La revolución estuvo en el cambio de escala, en la democratización del acceso, en empezar a considerar la educación superior como un derecho, en la radicalización política y la participación, en el crecimiento de la extensión solidaria y comprometida con los más pobres, en la emergencia de la investigación-acción y en el empoderamiento de los jóvenes (2011, pág. 85).

La calidad intrínseca en esa valoración positiva de la universidad, que se mantiene pese a las carencias o faltas que le reprocha la sociedad a las instituciones, es de una naturaleza distinta de la calidad explícita que quieren cuantificar y certificar las agencias y actores que acreditan, avalan y califican a universidades y programas. Parecería que asistimos a un proceso en el cual la legitimidad social de la educación superior

6. He propuesto unas ideas respecto a la importancia de la institución universitaria en dos artículos. En uno de ellos analizo los planes de desarrollo colombianos del periodo 1958-1978, para identificar las tareas y responsabilidades que los gobiernos de la época consideraban propias de las universidades (Peña Frade, 2013); en el otro reflexiono acerca de la importancia histórica de los intelectuales universitarios (Peña Frade, 2014).

pierde importancia frente a la pontificada por expertos, o, incluso, que aquella se cataloga como espuria porque no está respaldada por “instrumentos” y mediciones objetivas. En este punto adquiere sentido una observación de Miñana acerca de las estrategias de legitimación que han adoptado algunas universidades y que podrían causar lesiones en la valoración y el aprecio social por la universidad. Dice él:

En lugar de apuntar a ampliar significativamente su base social o a la pertinencia, han apostado a la “excelencia” y a la competitividad, a ascender en los rankings y en los resultados de las evaluaciones, excelencia que se logra con la exigencia, aceptando los criterios establecidos en las evaluaciones externas y escogiendo a los más capaces... los discursos sobre la excelencia no dejan campo para propuestas que rompan los cánones establecidos, innovadoras, más incluyentes y pertinentes, menos competitivas, más participativas y que reconozcan los saberes locales, alternativos

o no hegemónicos (Miñana, 2011, pág. 103).

Por esto mismo, quizás, López y Puentes llaman la atención sobre la necesidad e importancia de “un estudio de los «usos sociales» de estos puntajes y sus efectos sobre la calidad y pertinencia de la educación ofrecida” (2010, pág. 14).⁷ Esta indagación sería muy importante para variar los actores investidos del poder no solo de evaluar sino de dar fe y, consecuentemente, de certificar la calidad; incluso, serviría para introducir cierta equidad en el proceso. Igual que a los testigos de la calidad, es necesario también reconsiderar los testimonios que ellos dan acerca de su existencia en una institución o un programa, dado que son los únicos a los que se concede validez.

Indicios y *souvenirs*

En otro artículo, López Jiménez amplía la perspectiva sobre “calidad”, al señalar que

una tipología de las concepciones sobre calidad (...) da lugar a tres grandes formas o percepciones de la calidad de la educación, estas son: la calidad de la educación como eficiencia interna del sistema, la calidad de la educación como producción de conocimiento original y la calidad de la educación entendida como mejoramiento de la calidad de vida (2007, pág. 14).

La calidad, vista como eficiencia y como producción de conocimiento, conlleva centrar el análisis en las prácticas y acciones pedagógicas, de investigación, administrativas, de gestión o financieras de las instituciones universitarias, mientras que el logro de calidad de vida implicaría mirar a las universidades desde afuera de ellas mismas, apenas como medios o instrumentos para fines que quizás resulten ajenos a su tradición. Sin embargo, son esas múltiples mejoras en la calidad de vida y el desarrollo —que se pueden comprobar como resultado directo e indirecto del trabajo de

7. En Chile se han hecho varios análisis de las consecuencias que ha tenido la aplicación de las políticas y normas para la calidad de la educación superior; algunos se han enfocado en el sistema universitario y otros en la movilidad y la desigualdad social. Ver especialmente Brunner et al. (2005) y Gauri (1996). En un estudio reciente Mónica Marquina (2006) hace una comparación de los sistemas de acreditación en México, Colombia, Chile, Holanda, Suecia, Estados Unidos y Nueva Zelanda, y centra el análisis en los pares evaluadores y las problemáticas que ellos enfrentan y producen.

las universidades— las fuentes sociales de la legitimidad y el renombre de la universidad.

Otra sugerencia con relación a la calidad proviene del artículo de Carmen García-Guadilla, y se refiere al aspecto en el cual hagan énfasis los sistemas de evaluación:

Los países con sector público fuerte –caso europeo y una parte importante de países latinoamericanos– están introduciendo nuevas fórmulas de regulación, donde el énfasis se pone en los resultados y por lo tanto en la evaluación, y menos en la planificación y los insumos (2000, pág. 5).

Los estudiantes universitarios, los docentes ya incorporados a las instituciones, o los que están disponibles en el segmento laboral respectivo, junto con los currículos, modelos pedagógicos y normativas internas, son los insumos con los cuales las universidades hacen su trabajo. La importancia de las opiniones, frutos y acciones de estos sujetos, así como sus límites y carencias, lo mismo que las

condiciones en las cuales viven su experiencia universitaria, son aspectos que pierden importancia frente a los resultados a través de los cuales se mide la calidad de forma “racional”, “neutral” y uniforme.

Es en ese sentido que puede entenderse la afirmación de López y Puentes: “de nada sirve medir la calidad de las instituciones o los profesionales en términos de resultados si se desconoce el proceso y las condiciones en que se forma” (2010, pág. 17). Los sujetos y sus acciones (u omisiones), así como una suerte de cultura institucional-organizacional, hacen parte de esas condiciones y procesos que están en la base de los resultados que miden la calidad o su ausencia. Sin embargo, como las intenciones y cometidos de estos sujetos, y, sobre todo, las valoraciones de los que consideran sus propios logros no son mensurables, porque son “subjetivos” o producto de “percepciones”, de poca cosa valen para esta calidad cuantitativa que se identifica

aplicando instrumentos “objetivos”. Tampoco se incorporan en ella las relaciones sociales, pedagógicas y éticas que van creando estos sujetos en la interacción continua, relaciones que son parte entrañable del *ethos* universitario y la formación de personas para la práctica y la revitalización de una ciudadanía activa y con sentido.

Parecería, además, que las personas que están en el interior de las universidades quedan excluidas de esa categoría “calidad de vida” propuesta por López Jiménez (2007) como una de las formas de aquilatar la calidad de la educación. En otras palabras: el punto de vista cuantitativo de la calidad no considera que dentro de las universidades pueda haber una calidad de vida de la que gozan las personas que hacen parte de la comunidad universitaria y que es efecto y causa, a la vez, de las múltiples y cotidianas relaciones entre sujetos muy distintos.⁸ Así lo plantean Miñana y Rodríguez:

Desde la perspectiva del camino escogido para dar cuenta

8. Dentro de los Lineamientos para la acreditación del Consejo Nacional de Acreditación (CNA) hay unas características asociadas al factor *bienestar universitario*, para el que se define una orientación precisa: “crear un clima propicio para la formación de una comunidad académica y para el crecimiento personal y colectivo de sus miembros”; para que su bienestar universitario pueda

de la calidad de la educación existen al menos dos falacias: creer que la calidad de la educación, como la calidad de vida pueden ser reducidas a una o dos dimensiones y olvidar que los sujetos desarrollan parte importante de sus vidas en el mundo universitario y, como tal, la calidad de la vida universitaria, incluida la calidad de vida de sus actores constituyen parte fundamental de lo que se podría denominar calidad de la educación (2011, pág. 162).

122

Una manera de interpretar las ideas precedentes es que los indicios de calidad a los que se ha recurrido hasta ahora ni son los únicos ni, quizás, son los más idóneos. Puede ser cierto lo que asevera Innerarity (2013): se mide lo que se deja medir sin mayor resistencia y lo que, además, no admite demasiadas o enfrentadas interpretaciones; y es así porque si la calidad se certifica y tiene repercusiones estratégicas para las universi-

dades (posición en una escala, prestigio, aumento de la demanda, solvencia financiera) debe ser taxativa. Pero si no hay



Es en ese sentido que puede entenderse la afirmación de López y Puentes: “de nada sirve medir la calidad de las instituciones o los profesionales en términos de resultados si se desconoce el proceso y las condiciones en que se forma”.

apertura hacia nuevos indicios y señales de calidad, más flexibles, complejos y polisémicos, los que se utilizan de manera tan ritualizada podrían llegar a convertirse en “muestras” extraídas de las instituciones, en algo así como *souvenirs* que se exhiben porque están congelados en el tiempo.

Sospechas y especulaciones

Un punto importante de análisis debe ser el referente último de los resultados que determinan si una institución o proceso tienen calidad y qué tanta, es decir, en las actuales circunstancias ¿de qué dan cuenta exactamente los resultados e indicadores que muestran la calidad de lo evaluado?

López Jiménez plantea una postura mucho más poderosa en las preguntas que formula con respecto a la evaluación de

realizar ese cometido cada universidad debe “asegurar la coherencia entre la filosofía de la institución y sus políticas de bienestar y la realidad cotidiana de su quehacer. El respeto por la opinión ajena, las condiciones adecuadas de participación, de remuneración y de ejercicio de la autoridad son, entre otros, factores que facilitan un clima institucional propicio para el ejercicio de la docencia, la investigación y la proyección social”. En los protocolos del CNA el factor bienestar universitario está conformado por cinco características, expresadas en doce variables y medidas a través de 19 indicadores; para evaluar la calidad del bienestar universitario se tiene en cuenta que existan políticas, una dependencia encargada de esta función, una oferta de servicios, que se programen actividades formativas, y que todo lo anterior esté bajo la responsabilidad de personal competente e idóneo (CNA, 1988, págs. 94-99).

la calidad educativa, más exactamente a su origen:

¿Cuál es la investigación académica que soporta las diferentes pruebas evaluativas que se realizan en el país en los diferentes niveles y grados? (...)

¿Quiénes son los interlocutores válidos en la configuración del diálogo académico sobre la problemática de la evaluación de la calidad de la educación?

¿Qué están esperando las IE para construir “voz institucional” en materia de evaluación de la calidad de la educación? (2007, pág. 16).

Podría pensarse, al menos como hipótesis de trabajo, que el origen de las políticas públicas para la evaluación, calidad y aseguramiento de la educación superior es una consecuencia de experiencias de evaluación ya hechas, es decir, que las políticas son respuesta o reacción a hechos acontecidos, y no mecanismos para producir cambios en el futuro. De ser así, podría suponerse también que no hubo investigación previa a su implementación, y que la investigación posterior podría haberse concentrado en explicar o justificar los resultados,

o en establecer estrategias de mejoramiento, no tanto de las instituciones, sino de los instrumentos y procedimientos utilizados para hacer las evaluaciones.

Estudios y documentos que he consultado muestran que más que investigación, se realizaron consultorías y estudios orientados al análisis de la capacidad de respuesta que tendrían las instituciones en su estado actual, frente a los retos, sobre todo globales, a los que deben responder las universidades contemporáneas.⁹ En otras palabras: se identificaron los vacíos, limitaciones y carencias de las instituciones para afrontar unas exigencias definidas a priori y por fuera de ellas mismas.

Son escasos los estudios acerca de cómo se han adaptado las instituciones a esos requerimientos de las evaluaciones, o cuáles han sido los efectos y costos que han tenido en y para las universidades. También he encontrado consenso en las fuentes consultadas en que los actores

universitarios no han sido los protagonistas en el diseño de los sistemas de evaluación, ese papel lo han desempeñado expertos que terminaron por formar una pléyade internacional.

Guiones y personajes

La calidad, en el caso de programas e instituciones, es una creación colectiva, o mejor, el resultado de un encadenamiento de mandatos externos, decisiones, acciones y recursos disponibles, todo ello en una temporalidad específica; es una red de personas trabajando de consuno y haciéndolo según lo permiten o dificultan las relaciones interpersonales e institucionales que se han configurado en el tiempo. Esta red integra a cada institución con el Estado, con la sociedad nacional, con el conjunto de universidades del país y con el mundo, porque los procesos de evaluación tienen un carácter global. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y la Organización de las Naciones Unidas para la Edu-

9. Este es el tipo de diagnóstico que producen o ponen en circulación la Unesco-Creslac y el Banco Mundial. Ver, por ejemplo, Banco Mundial/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. (2003), Brunner (2002) y Unesco-Creslac/Ascun (1998).

cación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) insinúan con nitidez esa articulación enunciando las condiciones previas que supone la evaluación:

El grado de desarrollo económico del respectivo país, las diferencias de calidad del sistema de enseñanza superior, el tipo de régimen político, las fuentes de financiamiento de la educación superior, los mecanismos regulares de evaluación académica existentes en cada establecimiento, las disparidades regionales, las modalidades de capacitación y las escalas salariales del personal académico (Gauri, 1996, pág. 228).

Sin embargo, ante un resultado poco halagüeño, y como reacción a las consecuencias que este genera en el posicionamiento de la institución o el programa, se activa un proceso de descolectivización-individualización que Varun Gauri (1996), refiriéndose a las escuelas chilenas, sintetiza así:

Se utilizó la prueba como una medida simultánea de las necesidades locales y del desempeño local, nunca se decidió si las escuelas de bajo rendimiento debían recibir más recursos (como una especie de focalización) o ser castigadas (mediante la publicación de las puntuaciones, que conduce a

la salida de los padres). *¿Eran pobres resultados de una muestra de la falta de una escuela o una indicación de los desafíos que enfrenta?* (pág. 95). [Traducción y cursivas mías].

Susana López y Marcelo Flórez aportan algunas ideas sobre este aspecto de la calidad al afrontar el tema de las presiones y responsabilidades que se asignan (y quién lo hace) a los diferentes actores universitarios en la búsqueda de calidad de las instituciones y de los programas. La cita pertinente es esta:

Los altos funcionarios y los mandos medios de la administración educativa, promotores de la gestión de calidad, responsabilizan a la escuela y al profesor del éxito o fracaso. Según Juan Escudero (1999), el último eslabón de la cadena de la administración educativa recibe el peso social, pedagógico y económico de sacar adelante la educación (2006, pág. 8).

Más adelante los autores amplían su exposición:

El argumento de la responsabilidad de los profesores para la transformación de la gestión escolar y del rendimiento educativo se fundamenta en que éstos deben asumir los compromisos que signaron, aportando su creatividad (...)

Es fácil identificar cómo la responsabilidad del Estado de ofrecer resultados educativos a la sociedad, con eficiencia y calidad, se desplaza al profesorado (López y Flórez, 2006, pág. 11).

Miñana y Rodríguez plantean otras caras de este mismo asunto:

Desde la objetividad, universalidad, neutralidad y lejanía de las pruebas se logra introducir en el aula y en el currículo una serie de mecanismos sutiles para culpabilizar a cada universidad, a cada profesor y a cada estudiante de su fracaso, para estimular la competitividad en lugar de la cooperación entre instituciones, profesores y estudiantes, para eliminar una serie de actividades “improductivas” o sospechosamente etéreas y concentrarse en el éxito ante unas pruebas (2011, pág. 163).

Pero la individualización de la calificación obtenida en una evaluación de calidad se descarga también en los estudiantes: “La propuesta neoliberal es muy clara en plantear que –en orden a valorar la calidad de la educación básica/mínima que el Estado debe financiar– son los resultados de los estudiantes el factor definitivo” (Miñana y Rodríguez, 2011, pág. 167).

El resultado de las distintas formas de medición a las que son sometidos sujetos y procesos que hacen parte de las universidades, y que en últimas constata la calidad de un programa o una institución, se superpone al sujeto y los procesos reales, los abstrae de un conjunto de interacciones e intercambios que es propio de las universidades y la formación universitaria; convierte lo plural y complejo en unitario, concreto, simple y exacto. ¿Qué alternativas tienen la institución o el programa al cual no se le reconoce calidad suficiente?¹⁰ Al parecer solo volver a intentarlo, ser vueltos a medir después de hacer ajustes y esfuerzos específicos en las áreas que obtuvieron menores puntajes.

Peripecias y trasiegos

Las consecuencias de la aplicación reiterada de este modelo de calidad están en proceso de decantación, pese a que ya han transcurrido veinte años de haberse comenzado a implementar

instrumentos de evaluación y control. Entre las secuelas que apenas han sido esbozadas por quienes estudian el tema están:

a) La homogeneidad de las instituciones, respecto a la cual resultan esclarecedoras estas afirmaciones de Mónica Marquina:

Es posible identificar en las últimas décadas una transición que va de un momento denominado de “primera generación” de sistemas de acreditación con un carácter académico, hacia otro de “segunda generación” cuya principal característica es una tendencia a la uniformidad (2006, pág. 5).

En otra parte del documento la autora hace una observación que puede extrapolarse a nuestro ámbito:

Se teme [en Holanda] que a partir de la creación de la nueva agencia los esfuerzos se concentren en lograr el nivel de calidad básico necesario para obtener la acreditación, lo cual llevaría a un descenso de la calidad de enseñanza con impacto en el control de calidad interno y posible unifor-

midad. También existe temor de que la acreditación dé lugar a una clasificación a partir de los resultados, y que se constituya en una carga burocrática adicional (Marquina, 2006, pág. 44).

Este es un efecto paradójico dado que la homogeneidad de las masificadas instituciones de entonces estaba en la identificación de problemas de la educación superior que, en la década del ochenta, condujo a la tendencia mundial de evaluar la calidad, diseñar estándares y procedimientos para tal efecto, y después establecer escalas. Carlos Felipe Escobar lo expresa así:

Teniendo nuestro sistema características estatales y de mercado sus fallas obedecen a las propias de ambos modelos. Estas son algunas, y su relación con las razones atribuidas por el Gobierno para la reforma (...) Falla en la diferenciación de los productos: Esta situación lleva a que tanto los programas como las instituciones se parezcan mucho y, acaso, se diferencien por características superficiales, de bajo costo (2011, pág. 85).

10. Me parece pertinente introducir en este punto una pregunta que se hacen López y Puentes: “¿Qué procesos, acciones, relaciones e intencionalidades desarrollan las instituciones y los programas acreditados que los hagan diferentes de las instituciones y programas no acreditados?” (2010, pág. 16).

b) Las connotaciones culturales y políticas de la idea de calidad que tiene la sociedad, representación social que tanto perjuicio puede causar, y en la que se mezclan valores propios de la racionalidad económica con otros de cuño moral. Miñana y Rodríguez hacen explícito este imaginario en los siguientes términos:

La calidad se ha convertido hoy en un término que se asocia a exclusividad, excepcionalidad, “excelencia”; a algo bien hecho, meritorio, perfecto; al logro de objetivos o metas concretas; a algo que justifica un precio superior en el mercado o un gasto público; a algo que –además de su valor– incorpora en su producción una lógica de mejoramiento continuo, de evaluación, de seguimiento, de control (2011, pág. 168).

c) Un efecto sobre el que se han producido bastantes discursos políticos, académicos, intelectuales y oficiales tiene que ver con la tensión público-privado. Aunque hay varios autores que han escrito acerca de este tópico, escogí los planteamientos de Carlos Forero y Hernando Bernal para ilustrar un efecto posible del empeño en lograr la calidad sin ningún miramiento. Dicen ellos:

Se deja el financiamiento de la calidad al mercado, deteriorando la capacidad del sistema para ser un instrumento de la movilidad social y de la equidad (...) El financiamiento de los sistemas de investigación tiene criterios de “servicio” y no de “derecho”. Esto es, los recursos de financiación estarían orientados a proyectos que sean de interés para la obtención de lucro o retorno de inversión... Si se busca calidad, los costos de la misma se verán reflejados en altos valores de las matrículas. Si se busca rentabilidad, se sacrificará calidad y pertinencia (Forero y Bernal, 2011, pág. 8).

Y más adelante:

En aras del ánimo de lucro, las IES no tienen ningún interés en la generación de bienes públicos ni de externalidades positivas de la educación superior. Por la necesidad de competir, las buenas Universidades sin ánimo de lucro reducirán la producción de estos bienes públicos y estas externalidades (Forero y Bernal, 2011, pág. 11).

Las consecuencias de esta desatención de lo público entre las universidades, ocupadas en competir entre sí por un mejor lugar en las clasificaciones, aparecen con más claridad en Chile, país cuyo modelo de educación,

en todos sus niveles, tiende a ser replicado en América Latina. Brunner et al. lo plantean así:

Chile se encuentra en la frontera de aquella tendencia que está llevando a los sistemas de educación superior, alrededor del mundo, a sujetarse a las reglas del mercado. Resulta lógico, por tanto, estudiar su educación superior como un mercado, en interacción con la historia de las instituciones y con los efectos que producen las intervenciones gubernamentales de política pública. Como resultado de esta interacción ha surgido en Chile un sistema impermeablemente separado en torno al eje público/privado (...) De esta forma, la división jerárquica del mercado proveniente de la acumulación histórica de prestigios institucionales, se ve ahora reforzada mediante el proceso de asignación diferencial de los subsidios públicos, amplificándose luego a través de la retroalimentación entre dichos recursos, la calidad de las instituciones, los atributos de los estudiantes que ellas atraen, la mayor selectividad de la demanda, la aún mejor condición académica de los alumnos que ingresan, todo esto en una espiral continua y ascendente (2005, pág. 279).

d) En consonancia con este último efecto de la calidad está

la necesidad de buscar otros referentes u horizontes para definirla y tasarla. Al respecto pongo en consideración esta propuesta de Forero y Bernal:

Como variables fundamentales para incrementar la calidad es preciso incidir en... la práctica de la responsabilidad social universitaria (RSU) y en la innovación social. Otros criterios para entender la calidad en las instituciones son medir su contribución a la generación de política pública (pertinencia social) y evaluar la implicación en la vida social y cultural (2011, pág. 7).

En este mismo sentido de considerar entre las variables para definir la calidad a los beneficios y beneficiados deliberados y accidentales, o no previstos, del conocimiento producido por la ciencia, y reproducido como válido en las universidades, puede tenerse en cuenta este aporte de Axel Didriksson:

En un reciente informe de la ONU (2005), se señala que existen distintos tipos de sociedades del conocimiento: las de tipo “nominal” y de tipo “desequilibrado” o “contra-

ditorio”, cuyos potenciales no se relacionan con el mejoramiento del bienestar de su población, y hasta pueden ir en contra de sus intereses por el beneficio sobre todo a las grandes empresas transnacionales y de una minoría siempre más y más rica; frente a otro tipo de sociedad del conocimiento “inteligente”, en la cual los beneficios del desarrollo del conocimiento, de la información, de la ciencia y de la tecnología y de su democratización, se orientan al beneficio de la mayoría de su población (2008, pág. 4).

Una última, pero no menos preocupante repercusión de la lucha sin cuartel por tener calidad, podría hacerse visible suponiendo que todas las instituciones quieren adquirir un grado mayor de esa calidad que se mide aplicando protocolos y chequeando estándares. En ese caso, a las cuatro pesadumbres anteriores podríamos añadir una quinta: ¿qué instituciones, sujetos y programas predominarían en el futuro si alcanzaren un óptimo de esa calidad que ahora se da por válida y única y que se persigue con ahínco?

Didriksson da una respuesta tajante:

De imponerse una tendencia de dominio de rankings en la región, se corre el riesgo de un alejamiento gradual de la orientación social y de la pertinencia, de la sustentabilidad y de la autonomía, que (...) son y deben seguir siendo prioridades y factores consustanciales a la historia, a la identidad y a la vigencia del presente de las universidades latinoamericanas y caribeñas (2008, pág. 24).

Retomando el hilo propuesto por Carmen Guadilla, a saber: que los resultados y la evaluación adquieren mayor relevancia para la regulación que la planificación y los insumos, y en relación con el escenario que se crearía si esa calidad se convirtiera en hegemonía, pueden sopesarse afirmaciones como las que hace Luz Teresa Gómez:

El actor en la propuesta¹¹ es el estudiante individual que asciende en su carrera, compitiendo con sus pares y no el alumno solidario que conoce la realidad nacional, investiga para ella y se compromete como ciudadano trabajando

11. Hace referencia a la propuesta de reforma de la Ley 30 de 1992, General de Educación, que presentó el gobierno de Juan Manuel Santos en abril de 2011.

en equipo. Que hace prácticas en los municipios, protege el medio ambiente, o participa en proyectos de investigación que permitan sacar la producción nacional de su atraso (2011, pág. 4).

Y en otro lugar del texto:

En el fondo de esta propuesta de Reforma a la ley, está un modelo de intelectual y de Universidad, cuyo perfil se parece más, y valga la analogía, a una carrera de obstáculos, en la que los participantes van sorteando cada escollo por un único carril, sin establecer con sus pares más que la relación de la competencia y en la que los jueces apostados a lo largo de todo el recorrido van sacando tarjetas amarillas y rojas, para señalar las faltas (Gómez, 2011, pág. 16).

Se han barajado argumentos que comprometen las certezas en torno a las bondades intrínsecas de la calidad, que la objetan como propósito laudable *per se*; sin embargo, estas sospechas y presagios carecen aún de contundencia para recusar la calidad y pensar en otras formas de definir los problemas de la educación superior y, en consecuencia, en estrategias distintas para encararlos.

Sobre estos tópicos sigue abierta la discusión.

La autonomía universitaria

En el apartado anterior se trazó la diversidad de problemas involucrados en la calidad, en su definición y, más aún, en su conversión en criterio de evaluación y en el uso de los resultados obtenidos. Por otro lado, la pretensión de la autora de encontrar una tercera vía de estudio que ayude a superar, trascender o por lo menos problematizar los dualismos que hay respecto a la evaluación de calidad, exige ponderar la autonomía universitaria porque a su alrededor también se han alinderado los análisis y los analistas. Solo como ejemplo, considérese esta afirmación: “La «calidad» fue el mecanismo por el cual se pretendió legitimar la intromisión del Estado en el ámbito de la autonomía universitaria” (Miñana y Rodríguez, 2011, pág. 180).

El antagonismo dualista a este respecto parece darse entre dos posiciones. Por un lado está la de la defensa acérrima de la autonomía como el pleno y absoluto derecho que tiene la

comunidad académica a tomar todas las decisiones atinentes a la universidad, en la que no se admite la participación de actores externos en la orientación de las instituciones, y cualquier intención de interlocución es vista como intromisión, injerencia y, por supuesto, violación a la autonomía. Esta postura, sobre todo en el caso de las universidades públicas, incluye a los campus e instalaciones universitarias a las cuales se niega el acceso de las autoridades civiles y, con más veras, de la policía y las fuerzas militares. En relación con la evaluación y la definición de calidad, esta posición plantea que la comunidad es la idónea para decidir cuándo, qué y cómo se evalúa, para qué se van a utilizar los resultados obtenidos en la evaluación y, lo más importante, qué —cuándo, quién y cómo— se informa al Estado y a la sociedad acerca de este proceso interno.

Por el otro lado, está la concepción recortada y casi que meramente formal de la autonomía universitaria. Desde esta perspectiva se la concibe con claridad para las universidades privadas, en cinco dimensiones que Miñana expone así: “1) selección e incorporación de estu-

diantes, 2) recursos académicos y administrativos, 3) programas académicos y pedagogía, 4) investigación, y 5) autogestión financiera” (2011, pág. 85).¹² Se asume que las universidades deben cumplir todas las normas que rigen para cualquier empresa o institución prestadora de servicios, lo cual incluye las que determine el Estado para el sector educativo, prescripciones que tienen legitimidad y, por tanto, son de obligatorio cumplimiento, ya que han seguido el debido proceso para ser promulgadas. Es la lógica de que todo aquello que no prohíbe la ley está permitido.

En lo que atañe a las universidades públicas la claridad de quienes tienen una postura convencional sobre la autonomía no es tanta; este grupo asume a estas universidades como entidades oficiales que tienen una



En relación con la evaluación y la definición de calidad, esta posición plantea que la comunidad es la idónea para decidir cuándo, qué y cómo se evalúa, para qué se van a utilizar los resultados obtenidos en la evaluación y, lo más importante, qué —cuándo, quién y cómo— se informa al Estado y a la sociedad acerca de este proceso interno.

función pública, determinada por la Constitución y reglamentada por el Estado y, por lo tanto, deben moverse dentro de los linderos que les fija esta adscripción. Eso es lo que define Patricia Linares así:

Se trata de regular un DERECHO y un BIEN PÚBLICO a cargo de entes a los cuales la misma Constitución Política les reconoce autonomía para cumplir con una misión que compromete la realización de los principios esenciales de

12. Esta delimitación de la autonomía universitaria tiene reflejo en el análisis de la mercantilización de la educación superior que hace Escobar (2011), quien citando a Joenbloed define ocho libertades así: “cuatro de los proveedores (las instituciones de educación superior) y cuatro de los usuarios. Las “libertades” de los proveedores son las de entrada, el suministro, la utilización de los recursos y la fijación de precios. La libertad de entrada, se refiere a las barreras mínimas de ingreso en el mercado. En un mercado real, es fácil crear una Universidad. Es fácil abrir programas. La libertad de suministro es la posibilidad que la institución tiene de estructurar su oferta académica, incluyendo las características y contenidos de los programas. La libertad de uso de los recursos, relacionada con la posibilidad de la institución de seleccionar su personal, estudiantes y recursos académicos. Por último, la libertad de precios, determinada por la autonomía institucional para fijar el precio de sus servicios de acuerdo y los ajustes al mismo, según las condiciones del mercado (...) Las “libertades” de los usuarios son las de escoger al proveedor, elegir el programa y el acceso a la información, y el pago, al menos parcial, de los costos directos de su formación” (pág. 85).

un Estado democrático (2011, pág. 44). [Mayúsculas del artículo original].

Desde esta perspectiva, a las universidades públicas no se les reconoce el derecho a autogobernarse porque ser estatales significa que su dirección debe ser, al menos, colegiada; en la toma de decisiones han de participar representantes del gobierno de turno, de las entidades que rigen el sector, de la sociedad y de los estamentos universitarios; la norma determina la distribución del poder de decisión en términos de funciones de los cuerpos colegiados, representatividad de los integrantes y votos. Se les reconoce a las comunidades universitarias autonomía para elegir rectores y decanos, pero la función y el peso del voto del rector, y por tanto sus prerrogativas, están definidos por norma. Nunca tienen la última palabra.¹³

En esta parte del artículo se exponen algunos argumentos acerca de la autonomía universitaria, con énfasis en las críticas

o problematizaciones que se han hecho de las concepciones antagónicas mencionadas.

Una primera cuestión es la base en la que reposa la autonomía universitaria, esto es, su justificación o la fuente de su legitimidad. Los artículos analizados convergen en que la función que cumplen las universidades es la razón en la que se fundamenta su autonomía. Aunque quizás “función” no sea un término afortunado por sus connotaciones prácticas y económicas, pero expresiones como “sentido”, “misión histórica” o “razón de ser” podrían resultar un tanto desmesuradas.

Para comenzar consideremos un argumento jurídico sobre la fundamentación de la autonomía universitaria, como es el que propone Patricia Linares:

El mandato consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política... posicionó a las universidades en el mismo nivel de otros organismos también autónomos dentro de la estructura del Estado como el Banco de la República, organismos

que cumplen actividades esenciales que comprometen diversos derechos fundamentales de los ciudadanos, así como las bases mismas del Estado democrático, razón por la cual quiso el constituyente garantizar su funcionamiento libre de cualquier interferencia de los poderes públicos, dejando tal característica expresamente consagrada en la Constitución (2011, pág. 56).

Escobar lo expresa de manera clara, así:

La sociedad y la educación superior históricamente han mantenido un pacto social en el que la Universidad recibe una autonomía para gobernarse, para estructurar sus programas. A cambio de ello, entrega a la sociedad no solo profesionales, sino ciudadanos, personas que construyen y consolidan la democracia (2011, pág. 89).

Y con posterioridad:

La educación superior sirve a la sociedad a través de una formación no ideológica, investigación abierta y confiable y servicio que ayuda a solucionar las necesidades que enfrenta la sociedad. Su objetividad e

13. Un buen documento respecto al sistema de gobierno de las universidades públicas es el de Gómez Campo (2012).

integridad pueden ser confiadas, ante todo, los intereses de la Universidad han estado por encima de aquellos de los mercados. A cambio, la sociedad ha extendido sus inusuales privilegios a estas instituciones –libertad académica, el derecho al debate sobre asuntos sociales complejos y controvertidos, un soporte financiero así sea en exenciones fiscales, respeto y confianza (Escobar, 2011, pág. 90).

Queda claro que la autonomía universitaria obedece a la consideración de que solo siendo autónomas podrán las universidades cumplir con la función que les asigna el Estado. Esa función, que tiene que ver con los fines mismos del Estado, se concreta en la formación de personas y ciudadanos, y en cierto tipo de servicios que únicamente estas instituciones pueden ofrecer a la sociedad.

Escriben al respecto Forero y Bernal:

La autonomía es integral y no puede ser segmentada. Es diferente a la libertad de empresa: consagra la independencia de los poderes públicos y también es distinta a otras autonomías en la Constitución; la sociedad la otorga y el Estado la reconoce, en razón del significado [de] la Universidad y el papel

que esta cumple en la sociedad, además, del aporte al nuevo conocimiento científico (2011, pág. 18).

Y párrafos después, en la nota a pie de página, amplían:

La autonomía se predica de las Universidades, puesto que son ellas las forjadoras del pensamiento crítico y se evidencian como factor de desarrollo social. De allí la necesidad de ser independientes del poder político, del ente gubernamental y de las múltiples formas del poder económico. Por tanto, los miembros de las comunidades académicas que se organizan como Universidades son los titulares del derecho fundamental a la autonomía, sin la cual no podrían cumplir con la misión social que les ha encomendado la sociedad y el saber. Requieren entonces de la posibilidad de autodeterminarse y autorregularse como condición inherente a su razón de ser (Forero y Bernal, 2011, pág. 20).

De estos planteamientos se puede deducir que, por un lado, el poder político, los gobiernos y los actores económicos están en capacidad de influir en el desarrollo social, el conocimiento científico y el pensamiento crítico, materias cruciales a las que se dedican las universidades.

Por el otro lado, las universidades deben ser protegidas de la intromisión de estos agentes en la definición, organización y realización de sus actividades. Lo interesante en esta forma de ver el asunto es que sugiere una pregunta: ¿quiénes son los sujetos en los cuales se encarna la autonomía universitaria? O dicho de otra forma: ¿Quiénes la hacen operativa, la reivindican o la arguyen? ¿Son los mismos que toman las decisiones dentro de las instituciones?

En este orden de ideas, la autonomía respecto al Estado se entiende porque este es prescriptivo y punitivo, porque tiene la legitimidad para imponer a los actores sociales normas de obligatorio cumplimiento. También se puede concordar en que los gobiernos tienen gran capacidad de incidencia y de coerción, y que los partidos y grupos políticos agencian ideologías y poseen recursos para influenciar, o incluso imponerse, a gobiernos, personas e instituciones.

Pero hay gran opacidad cuando se quiere conceptualizar la autonomía respecto a poderes privados porque, en principio, ningún sujeto privado puede

imponerse sobre otro, a no ser que lo haga dentro del marco jurídico del derecho civil. Ese podría ser el caso de las acciones en pro de los intereses o conveniencias particulares de los dueños, clientes y empleados de las universidades, amparadas o derivadas de los derechos y prerrogativas que tienen como clientes, propietarios o personal remunerado, y que podrían colisionar con la autonomía universitaria; o de los partidos y grupos políticos a través de la cooptación o la presión sobre sus militantes que tienen poder y autoridad dentro de las instituciones. Entonces, de ser atinado ese razonamiento, es la comunidad universitaria la que debiera ser autónoma. Pero, ¿quién es la “comunidad universitaria”? ¿en qué sujetos concretos se hace carne?

En relación con estas preguntas, Miñana plantea un aspecto por considerar, el de las tendencias en referencia a la autonomía:

La formación ha sido la misión fundamental de las universi-

dades; sin embargo, en estos últimos años la legitimidad y autonomía se están situando en la investigación y en nuevas modalidades de extensión... el fundamento de la autonomía universitaria reside en la libertad de cátedra y la libertad de estudio; no obstante, cambios recientes, sin cuestionar las libertades académicas, han orientado el núcleo duro de la autonomía en otras direcciones (competitividad, rendición de cuentas, etc.). La legitimidad se ha desplazado de los valores de la formación hacia otras esferas (investigación, competitividad laboral, marketing, etc.) (2011, pág. 78).

Estas tendencias conllevan la pérdida de importancia del cuerpo de docentes dedicados a la enseñanza como actores principales de la “comunidad universitaria” y, a cambio, el ascenso de investigadores y consultores, figuras claves para la acreditación. Podrían entrar también una redefinición de la autonomía porque si las funciones más importantes de las universidades ya no son la formación de personas y ciuda-

danos, la consolidación de una identidad, el desarrollo nacional o la inserción en el mundo global,¹⁴ sino la generación de innovaciones tecnológicas, el aumento de la competitividad productiva y social, la formación de “capital humano” o la capacidad para el emprendimiento, pueden ser distintas también las formas de injerencia de los gobiernos, las entidades públicas, los partidos políticos o los poderes económicos, intrusión indebida que impediría que las universidades cumplan su función, y que justifica que se les reconozca, respete y garantice autonomía. A no ser, claro está, que el papel y la importancia de las universidades cambien.

Hay otros aspectos por precisar y profundizar. No parece errado decir que las universidades públicas son autónomas respecto al Estado y lo son en cuanto a la intromisión de poderes públicos en la definición de políticas internas, el uso de presupuestos y en la forma de dirección y gobierno. Las universidades

14. Esas fueron las funciones que, a muy grandes rasgos, desempeñaron las instituciones educativas en América Latina durante todo el periodo que va desde la independencia de las naciones de la colonia española hasta la década del ochenta del siglo XX. Ver Peña Frade (2013, 2014).

privadas, por serlo, ya tienen autonomía en ese sentido pero, ¿cómo son autónomas las universidades privadas respecto al sector privado?, ¿qué es el sector privado como ente que puede transgredir la autonomía de las universidades?, ¿la autonomía de las universidades privadas es similar a la que pueda tener cualquier otra empresa privada?

Refiriéndose a la representación del sector productivo en los órganos colegiados que dirigen las universidades públicas, Gómez Campo plantea unas ideas que pueden servir para aclarar la situación de la autonomía en las instituciones privadas:

Respecto a la participación de representantes del llamado 'sector productivo', se encuentra un gran consenso sobre la naturaleza inorgánica y altamente heterogénea de los diversos y numerosos tipos de empresas e intereses económicos, genéricamente cobijados bajo el término impreciso y carente de significado concreto, de 'sector productivo'. En este contexto, es altamente arbitraria e ilegítima la representación de un sector que, por su inorganicidad y heterogeneidad interna intrínsecas, no puede ser representado (2012, pág. 65).

Y en la nota 5 a pie de página:

En algunas universidades esta representación se le otorga, arbitrariamente, a determinado gremio o subsector, como el industrial, por ejemplo, excluyendo o ignorando a otros diversos subsectores o actividades de la vida económica, como el agropecuario, los servicios modernos, el comercio, las pequeñas y medianas empresas, etc. (Gómez Campo, 2012, pág. 65).

Por otra parte, un argumento de Miñana genera todavía más preguntas. Dice él que "la autonomía se orienta más a la relación de la institución con otros poderes, mientras que puede haber universidades autónomas que restringen la libertad de cátedra en contextos autoritarios" (2011, pág. 83). Esa es otra tensión interesante: la autonomía externa o hacia afuera de la institución universitaria con respecto a poderes ajenos, y la autonomía interna relacionada con la que sus directivas y normas otorgan o reconocen a sus integrantes, sea en tanto sujetos individuales o como estamentos y colectivos.

Gómez Campo añade otros elementos a la inquietud expresada por Miñana:

¿Qué significa el concepto y la práctica de 'democracia' en una institución *sui generis* como la universidad? ¿Hasta qué punto su función intrínseca de generación y divulgación de conocimientos, y su ethos de libertad y autonomía intelectual individual y colectiva, tanto respecto al Estado como a otros poderes sociales, determinan *per se* el tipo de democracia, de participación y de gobierno en la universidad? (2012, pág. 74).

Caracterizar la autonomía universitaria de manera que haga justicia a la multiplicidad de situaciones empíricas en las que ha de invocarse, o, al contrario, en las que no cabe, es una cuesta tan escarpada como viene siendo encontrar un consenso en cuanto a una calidad que redunde en la satisfacción y crecimiento de todos los actores de la educación superior. Pero remontar esas cuestas es ineludible.

Las instituciones y los sujetos

En varios lugares de este artículo se ha hecho alusión a sujetos, creaciones colectivas y a una suerte de cultura institucional, para reafirmar dos hechos: por

un lado, que las universidades son realidades históricas muy complejas, entre otras razones porque están formadas por diversidad de individuos, procesos, ideologías, necesidades y objetivos; por el otro, que los sistemas de aseguramiento y vigilancia, así como la forma actual que tiene la evaluación de la calidad, haría tabla rasa de esa heterogeneidad y produciría, es la hipótesis, una pérdida de cualidad.

En lo que sigue se espera al menos perfilar el problema de los sujetos colectivos y darle así, aunque sea de manera indirecta, mayor contextura a la pregunta, que queda abierta, acerca de quién ejerce, hace uso u opera la autonomía universitaria.

Los análisis del cambio en los actores relevantes de la educación superior muestran que, en la década del noventa, perdieron importancia e incidencia los actores colectivos políticos, esto es, las organizaciones sindicales y los movimientos docentes y

Queda claro
que la autonomía
universitaria obedece
a la consideración
de que solo siendo
autónomas podrán las
universidades cumplir con
la función que les asigna
el Estado. Esa función,
que tiene que ver
con los fines mismos
del Estado, se concreta
en la formación de
personas y ciudadanos,
y en cierto tipo de
servicios que únicamente
estas instituciones
pueden ofrecer
a la sociedad.

estudiantiles y que, al contrario, la ganaron los rectores, docentes con doctorado, investigadores y funcionarios de planeación dentro de las instituciones, y las agencias de financiamiento de la investigación y entidades

del Estado, nivel central, que dependen del Ejecutivo y que no siempre están articuladas con los ministerios de Educación o los entes públicos que regulan a la educación primaria y media básica.

Este cambio de élites rectoras y dirigentes de la educación superior en América Latina obedece a distintos factores. Uno de los principales, según Didriksson, fue

el largo periodo de contracción de los recursos económicos (...) [que] provocó movimientos de adecuación constantes, que alteraron de manera definitiva la relación de participación y de conducción de los sectores tradicionales de la educación superior, que deterioraron fuertemente la capacidad de legitimidad de los órganos de poder, de sus propósitos y de sus estrategias (2008, pág. 6).¹⁵

Las transformaciones internas en las universidades también han entrado a hacer parte del dualismo en torno a la evalua-

15. Este fenómeno es analizado en un estudio comparativo que realizó Adrián Acosta (2000) en tres universidades mexicanas. Otras fuentes, entre ellas Kent (2002), Klein y Sampaio (2002) confirman o refieren la ocurrencia de cambios en los actores relevantes tanto en el interior de las universidades como dentro de la alta burocracia estatal. Los artículos de Kent, Klein y Sampaio están publicados en la compilación *Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa*, del FCE/UAA/FLACSO.

ción de calidad que se ha venido bosquejando en este artículo.

Estos cambios son de muy buen recibo dentro de quienes aprecian la evaluación, por cuanto ven en ellos la despartidización o descorporativización y la desburocratización de la educación superior, en especial de la ofrecida por las universidades públicas. Para ellos significó una ganancia de las instituciones en términos de flexibilidad, eficiencia y productividad del trabajo académico en favor de la sociedad, amén de un reconocimiento de los méritos personales, en razón de que destaca —y valora salarialmente— a los/as docentes por su nivel de formación, su trayectoria e investigación y su productividad académica (publicaciones, participación en eventos, pertenencia a redes).

En otras palabras, modificaciones como estas dentro de las instituciones educativas,

no solo en las universidades sino también en los centros de educación básica y secundaria, fueron respuesta a fenómenos negativos que afectaban a la planta docente, como los que expone Denise Vaillant:

El desempeño de los maestros y profesores depende de un conjunto de factores, entre los que se encuentran la formación, los recursos, la carrera docente, los formadores y los incentivos. Estos últimos constituyen uno de los temas que más pasiones despiertan cuando se discute la calidad de la educación: ¿la estructura de remuneraciones y la carrera profesional de los docentes generan o no los incentivos necesarios para mejorar su desempeño? En la mayoría de los países latinoamericanos, la estructura salarial paga por igual a los docentes sin tener en cuenta los desiguales esfuerzos y habilidades. No se distingue entre quienes tienen buen o mal desempeño. Además, el salario se encuentra desvinculado de las activida-

des desarrolladas en los establecimientos escolares, no se diferencia entre especialidades donde hay escasez de profesores y aquellas donde hay sobreoferta, y se considera la antigüedad como la principal razón de los aumentos salariales. Esto último determina que, finalmente, se recompense más bien la fidelidad que el desempeño efectivo en el trabajo (2009, pág. 139).

En ambos dualismos hay una atribución al Estado. Bien porque abdicó de toda intervención en la regulación y la orientación de la educación superior, y lo hizo a favor de las relaciones de libre mercado y competencia; o porque asumió el desmantelamiento de la educación pública para privatizarla¹⁶ y excluir de ella a los sectores populares, campesinos y étnicos; o porque ha sido negligente en la sanción a las instituciones mal evaluadas, lo cual es otra forma de denunciar el desgüeño oficial en la vigilancia y control de un

16. Si bien la privatización de la educación es en sí misma un tópico importante —y controversial—, para este artículo es tangencial. Sin embargo, es relevante traer a colación la siguiente visión de las diferentes formas que adquiere esta estrategia: “La privatización... se basa generalmente en una o más combinaciones de la venta o transferencia de activos estatales al sector privado (como en la venta de una planta de tratamiento de agua), la contratación privada de empresas para prestar determinados servicios (como cuando las ciudades contratan empresas sanitarias privadas para eliminar los residuos o el contrato con organizaciones de mantenimiento de salud para atender a las poblaciones indigentes), y el uso de vales para pagar a los proveedores en función de las preferencias del consumidor (por ejemplo, cuando las personas compran comestibles con cupones de alimentos)” (Gauri, en Courard, s.f., pág. 73).

servicio público. O, por el contrario, porque incurre en neoproteccionismos que obstruyen la competencia u obstaculizan el aumento de la calidad del sistema universitario; o porque su acción conductora ha sido incoherente y hay asincronismos o discontinuidades en relación con la definición de políticas para otros sectores relacionados (telecomunicaciones, ciencia y tecnología, créditos para la educación, implementación de posgrados).

136

Afincarse en la resistencia a la evaluación de la calidad por considerarla una estrategia para controlar a las universidades y convertir la formación de tercer nivel en funcional y útil para el sector productivo presupone (o induce) la exclusión de los sujetos y actores universitarios, y de sus prácticas políticas y académicas, como realidad que tiene alguna incidencia en el problema. Desde la otra orilla también se excluye o ignora a los sujetos y sus acciones, así como discursos pedagógicos, de investigación o, incluso, de gestión y dirección, en especial a los que no tienen la pretensión expresa de buscar eficiencia, eficacia o productividad y que responden a una racionalidad

más compleja o distinta. Además, la defensa de la evaluación de la calidad *per se* termina por descalificar a los que hacen la crítica o se resisten, y a sus argumentos, por supuesto, dictaminando que su oposición está inspirada en una concepción teleológica de universidad como esencia o espíritu ahistórico e ideal, en la radicalidad política o en un sectarismo gremialista.

Estos argumentos parecen perder de vista que el estado actual del sistema de educación superior es el resultado de interacciones muy diversas, acaecidas en el marco histórico que forman la relación gobiernos-instituciones. Gauri lo plantea así: “Las necesidades en educación... no son obvias y evidentes: toman forma y significado sólo a través de la interacción de los gobiernos y los individuos” (1996, pág. 83).

Una buena perspectiva para empezar a zanjar la cuestión es la que pone sobre la mesa Adrián Acosta: el Estado latinoamericano ha tenido una actuación paradójica porque en lo económico es neoliberal ortodoxo pero en la educación ha sido neointervencionista y neoestatista, y lo ha sido como

estrategia de compensación o remedialista por los efectos sociales tan ruinosos que dejó el ajuste económico. Este modo de pensar el asunto matiza y acerca los extremos y muestra la acción del Estado como compleja, dictada por las circunstancias políticas, como dice el autor, por el poder:

La construcción de un nuevo “modelo” de universidad más acorde con las exigencias de la globalización, o la reforma del sistema de educación superior en su conjunto, no es ni ha sido nunca un asunto de planeación estratégica, de un buen diseño institucional de sus transformaciones, o de nobles intenciones y voluntad política, sino que es una cuestión de *poder*, entendido como la capacidad de emprender acciones por parte de redes políticas y de políticas en el terreno de la educación superior (Acosta, 2002, pág. 48).

En este punto, como en todos los anteriores, la discusión está servida.

Las políticas públicas

Este artículo es un producto de una investigación doctoral en la cual las políticas públicas son la espina dorsal de dicho proyecto.

En el proceso de definir las y caracterizarlas se han encontrado algunos elementos interesantes. A continuación algunos de ellos.

Empecemos con la que Gómez define como la orientación clave de las políticas para la educación superior:

Una norma además de precisar los aspectos legales, crea en la realidad Política pública y por lo mismo no podrá eximirse de ser coherente e integral, para permitir la consolidación de Universidad, como una institución con vigencia en una época axial globalizada, de múltiples cambios y crisis. La norma que la reglamenta debe fortalecer los nexos entre la Sociedad Civil y el Estado, como política de largo plazo, que promueva en las universidades su capacidad anticipatoria, a la par que genere en la comunidad académica, espacios de reflexividad sobre su quehacer, más que con un carácter inquisidor, con una postura de autocrítica autoconsciente y de renovación institucional (2011, pág. 16).

La realidad de las políticas públicas que rigen es un poco o muy distinta. Por ejemplo, Marcela Mollis (2003) encuentra que las políticas públicas atinentes a la calidad y la evaluación se orientan a regular el

funcionamiento de las instituciones pero dicen poco o nada sobre su finalidad, más allá de los convencionalismos de rigor. Esta consideración nos aproxima a una reflexión de fondo: ¿por qué se definen mecanismos que regulan la calidad de la educación superior, o la prestación del servicio de educación superior, pero no se definen objetivos de la educación? Las políticas de evaluación les dicen a las instituciones cómo ser y hacer para que se les reconozca (y certifique) calidad, pero no para qué existir o hacia dónde ir, omisión en la que no necesariamente se manifiesta respeto a la autonomía universitaria. En las justificaciones de las políticas estas cuestiones son despachadas de forma retórica apelando a la utilidad social del conocimiento, el compromiso de la universidad con la nación, la sociedad y la cultura o el aporte de la formación y la investigación universitaria a la competitividad del país.

Las preguntas por el sentido y la razón de ser de la educación superior, o de la institución universitaria misma, quedan en el aire, no se sabe si para que las resuelva cada institución, o como un mensaje de que en

realidad no es importante, que para el Estado se trata solo del hacer, y del hacerlo de la manera debida.

El planteamiento de la autora es:

Actualmente es muy preocupante verificar que las políticas de diversificación y diferenciación, en curso en el país [Argentina], están acentuando cuatro presupuestos fundamentales del neoliberalismo: a) buscan favorecer la competencia y la atención a las diferentes demandas y clientelas; b) procuran “naturalizar”, todavía más, las diferencias individuales, instituyendo paulatinamente un sistema meritocrático donde cada uno tendrá la educación superior que “pueda” tener; c) amplían la subordinación de la educación superior al mercado, particularmente, en cuanto a la formación y a la privatización de las actividades y servicios; y d) explicitan la forma de funcionar del sistema más que sus finalidades sociales (Mollis, 2003, pág. 209).

Las políticas públicas son el medio adecuado para crear y consolidar un sistema de educación superior que tenga una orientación pertinente y a largo plazo, pero que no desconozca las particularidades de las instituciones ni las niveles imponiéndoles procedimientos y



Las políticas de evaluación les dicen a las instituciones cómo ser y hacer para que se les reconozca (y certifique) calidad, pero no para qué existir o hacia dónde ir, omisión en la que no necesariamente se manifiesta respeto a la autonomía universitaria.

138

sanciones. Aun en contextos de mercado, de competencia y de libre empresa como el que atravesamos, las políticas públicas tienen un sentido estratégico:

En contextos de mercado, las políticas públicas de educación superior tienen básicamente tres focos: (i) el financiamiento de la demanda para promover la equidad del acceso y la movilidad social; (ii) el subsidio e incentivo de la oferta mediante la asignación de recursos públicos con el fin de alcanzar objetivos prioritarios del desarrollo nacional o regional; (iii) la regulación del mercado para asegurar un adecuado control de calidad (Brunner, en Courard, s.f., pág. 351).

Sin embargo, poner el acento en la finalidad de la educación superior, o en la razón de ser (que suena como un eco de “la misión histórica”) de la universidad, y hacerlo precisamente en ese contexto neoliberal al que alude Mollis (2003), o en las relaciones de mercado, podría llevar de nuevo a los dualismos que es necesario superar, máxime porque, de cierta forma, ambos extremos clausuran la discusión en torno a la finalidad de la educación superior en el contexto local, nacional y global actual, o sobre sus tendencias y proyecciones.

El resultado es que se da por definida la problemática real de las universidades en relación, primero, con la satisfacción desigual o incompleta de las múltiples expectativas y demandas con respecto a su ser y su hacer y, segundo, con el uso que hacen de los recursos humanos, políticos, culturales, económicos, jurídicos y de infraestructura que la sociedad y el Estado disponen para ellas. Incluso, en este orden de ideas, se cierra el espacio para pensar en el enrevesado asunto de la reciprocidad de las universidades para con la sociedad.

Las propuestas de López Segrera parecen un buen intento:

Adoptar una nueva actitud con la formulación de políticas que velen por la calidad mediante la certificación y la evaluación, con el objetivo de conciliar expansión y calidad, sin interrumpir el proceso de desarrollo de las IES privadas, pero sí formulando políticas y confeccionando instrumentos para su control (2003, pág. 44).

Intento válido porque la intención de superar los dualismos no puede soslayar o restar importancia al hecho de que la búsqueda de calidad como necesidad perentoria de las instituciones y

programas ha tenido, y seguirá teniendo, efectos positivos y negativos sobre el sistema de educación superior y, evidentemente, sobre cada institución que se ve compelida a acreditarse.

Sueli Pires y María José Lemaitre, como lo hizo también Adrián Acosta en el párrafo citado antes, plantean que los sistemas de aseguramiento de la calidad no son el resultado de políticas públicas sino que, al revés, se evalúa la calidad de la educación superior para identificar problemas y dar origen a una generación de políticas públicas que cubran las siguientes dimensiones:

- a) la formulación e implementación de políticas públicas en educación superior, a nivel nacional y regional; b) la creciente calidad de los sistemas nacionales de ES y su reconocimiento por sus comunidades internas pero también por otros países; c) las políticas comprometidas con el incremento de la calidad de la producción científica, considerando que en la región de Latinoamérica y el Caribe el grueso de tal producción se concentra en las instituciones de enseñanza superior e investigación, sobre todo de forma asociada a los programas de posgrado; d) la posibilidad de crear parámetros de legibilidad

mutua entre los sistemas nacionales y, en consecuencia, establecer bases de comparabilidad que permitan discutir de manera segura y transparente cuestiones como reconocimiento de títulos y acreditación (Pires y Lemaitre, 2008, pág. 300).

En un texto de Didriksson hay una afirmación implícita que podría mostrar una evidencia de que las políticas son una reacción a los resultados negativos o insatisfactorios de experiencias previas de evaluación: “El cambio de fondo de planes de estudio y de la oferta de carreras, su marco epistemológico y su traducción en formas organizativas (...) no constituye un esfuerzo sistemático ni comprehensivo, ni general en la región” (2008, pág. 12).

En efecto: si las políticas públicas fueran *el origen* de prácticas de evaluación y mejoramiento de la calidad, y no su efecto, sería posible que en el estado epistemológico y organizativo de planes y carreras se expresara positivamente un esfuerzo sistemático y comprehensivo, además de conjunto (instituciones-Estado) por mejorarlos.

López Jiménez aporta otra perspectiva sobre la calidad, que

podría utilizarse también para pensar las políticas públicas. Él cataloga la evaluación según el motivo que la produce en autónomas o consecuencia de... y por su proyección:

Existe un interrogante esencial frente a la concepción [de] evaluación de la calidad de la educación, ésta se considera un proceso independiente, autárquico, soberano, o por el contrario, es un proceso que tiene dos naturalezas, por un lado es consecuencia (de los diseños curriculares, de las prácticas pedagógicas, de los contextos universales y locales), y por el otro, potencia y genera nuevos desarrollos y procesos (2007, pág. 18).

Puede ser que la concepción autárquica se parezca a la posición de quienes consideran que la evaluación debe ser una de las prerrogativas comprendidas dentro de la autonomía universitaria y que, por lo mismo, tiene que ser una práctica exclusivamente decidida en y por las instituciones. En esta concepción se pierde toda posibilidad de “sistema universitario”, de política para el mejoramiento de la calidad de la educación superior, y sobra una intervención del Estado tendiente a organizar, dirigir o administrar dicho sistema.

La evaluación de la calidad ha generado procesos y desarrollos, sí, pero del sistema de evaluación mismo: lo ha depurado, especializado y diversificado. Ha producido cambios internos en las instituciones evaluadas en cuanto a procesos y políticas de contratación de personal docente, administrativas, financieras y en la estructura de los planes de estudio, pero son reformas puestas en marcha para someterse a una nueva evaluación y obtener mejores resultados. Si bien esos desarrollos han ratificado, fortalecido y mejorado tanto los sistemas de evaluación como los resultados de las instituciones evaluadas, y quizás la calidad del sistema universitario, no han matizado ni hecho más complejas las concepciones de evaluación, calidad, formación, universidad o utilidad social que están en su médula. Marquina afirma algo similar con respecto a la evaluación de los pares: “tiende a concentrarse en una concepción uniforme acerca del objeto de la educación superior y de las instituciones, marcando distancia con una realidad cambiante. Las recomendaciones no parecen dar lugar a conceptualizaciones o soluciones innovadoras” (2006, pág. 74).

Entonces, las políticas vigentes no se refieren a la calidad ni a las universidades en sí mismas, sino a una especie de “calidad de segundo orden”. En otras palabras: no versan sobre la calidad en sí, o como concepto, sino de la calidad como condición a la que se debe llegar una vez se superen los problemas que tienen las universidades, vicisitudes que quedan caracterizadas, mensuradas y constatadas por el resultado de las evaluaciones realizadas aplicando unos protocolos y estándares predefinidos y siguiendo un determinado procedimiento. Parafraseando a López y Puentes: en la mayoría de pruebas de evaluación nacional e internacionales que tienen lugar en Colombia y la región latinoamericana, predomina una racionalidad instrumental; explicar las razones o porqués de ese predominio conduciría a develar las estructuras de poder y de control que subyacen en dichas prácticas evaluativas (2010, pág. 20).

Esta idea parece lógica si tenemos en cuenta que la calidad, tal cual se expone en los protocolos del CNA, es medible y verificable porque se expresa en indicadores, el proceso evaluativo tiene secuencia y metodología, y la

verificación de los estándares establecidos se concreta a través de una especie de lista de chequeo.

Para cerrar este capítulo del artículo, no hay que perder de vista lo que recuerda Alberto Roa Varelo (2003):

La supervivencia de la acreditación en Colombia dependerá de la participación protagónica de las propias instituciones, a quienes se debe la legitimidad del sistema. Los gobiernos podrán apoyar su desarrollo estableciendo políticas, estímulos y reglas de juego; pero el futuro de la acreditación está en manos de la misma comunidad académica que la ideó como mecanismo idóneo para el cabal cumplimiento de su misión (citado por Marquina, 2006, pág. 24).

Superar dicotomías: una conclusión congruente

En la introducción de este artículo se expresó la intención de proponer una tercera vía para analizar las políticas públicas sobre aseguramiento y control de la calidad de la educación superior. La pretensión es que esa alternativa trascienda la idea de un poder que se impone a las universidades, sea este el de un

Estado prescriptivo o el de un modelo tecnoeconómico y cultural; llegar a ver y describir la urdimbre, el proceso, el decurso que nos ha traído a este punto y que continúa aconteciendo, a veces a nuestra espalda. Y quienes fraguan, entremezclan, urden y maquinan son sujetos y actores sociales, con agendas propias y un sentido práctico.

Una idea de Rodrigo Arocena ayuda a reforzar y puntualizar la intención de encontrar una tercera vía en la discusión:

A las reformas desde afuera se opusieron, sin lograr derrotarlas pero frecuentemente limitándolas en mayor o menor grado, las resistencias desde adentro. Estas, aunque no carecieron de ciertas formulaciones generales compartidas, no llegaron a levantar proyectos reformadores alternativos, e incluso tuvieron grandes dificultades para presentar su propia agenda ante la opinión ciudadana (2004, pág. 917).

La indagación implícita aquí es doble, en primer lugar, ¿qué se ha propuesto desde la resistencia o la oposición como alternativa a las evaluaciones?, ¿qué validez le confieren a la definición del problema del sistema de educación superior que está

en el origen de las políticas? y, segundo, ¿qué le da legitimidad social tanto a los partidarios del sistema de evaluación como a sus detractores?

Un artículo de Francisco Cajiao llama la atención sobre algo álgido: la Constitución de 1991 obligó al Estado colombiano a ver la educación no solo, o no tanto, como un servicio por proveer o por regular, sino como un derecho fundamental por garantizar (2004 pág. 37). Esta circunstancia puede ser el horizonte en el cual dar respuestas a las preguntas que se insinúan en el artículo de Arocena (2004). Ya no se trata de qué quieren el Estado, los protagonistas de primera línea de la globalización económico-informacional-educativa, o los actores universitarios, también hay que saber, y justipreciar sin prejuicios, qué esperan y qué requieren de la universidad los otros actores sociales, económicos y culturales de las esferas local, nacional y global. Sujetos estos a los que Didriksson concede gran importancia:

El desarrollo de una capacidad propia de producción y transferencia de conocimientos, o su potenciación local, subregional y regional debe ser el



Todo indica que el control de la calidad de la oferta profesional, académica, de investigación y extensión que hacen las universidades a la demanda social, encarnada en las familias de jóvenes bachilleres, en trabajadores que quieren tener una profesión, en empresas que aspiran a contratar fuerza de trabajo calificada para ser más competitivas, etc., llegó para quedarse.

objetivo central de las nuevas formas de cooperación. Ello significa que los actores locales son los principales respon-

sables del diseño y formulación de las propuestas, programas y proyectos de cambio y los actores principales del proceso de transformación (2008, pág. 20).

Lo interesante para el propósito de superar los antagonismos ideologizados radica en la identificación de los actores locales pertinentes, externos a la universidad y a la institucionalidad pública competente, y el papel que han jugado en relación con las universidades; dicho papel, se presume, es cumplido como demandantes de una determinada oferta de educación superior (Peña Frade, 2014).

Este artículo, que finaliza en este punto, espera haber mostrado la conveniencia de producir elementos nuevos de análisis que enriquezcan las discusiones y debates en torno a tensiones históricas como autonomía universitaria vs. control del Estado; particularidad e identidad propia de la universidad vs. homogeneización de las instituciones universitarias; misión de la universidad vs. función de las instituciones de educación superior; academia crítica vs. universidad profesionalizante; conocimiento vs. credencialismo; educación vs. formación en

competencias para la inserción laboral y capacidades para el ejercicio profesional, entre otras de similar naturaleza.

Todo indica que el control de la calidad de la oferta profesional, académica, de investigación y extensión que hacen las universidades a la demanda social, encarnada en las familias de jóvenes bachilleres, en trabajadores que quieren tener una profesión, en empresas que aspiran a contratar fuerza de trabajo calificada para ser más competitivas, etc., llegó para quedarse. Y que además de permanecer va a ser realizado por agencias y entidades del Estado, aunque ya hay evaluadores y certificadores de calidad que hacen parte de la misma comunidad académica. De otro lado, mientras haya instituciones que aceptan ser evaluadas, tendrá poco sentido que una de ellas se resista u oponga porque esa alternativa comprometería su supervivencia, en especial si es una universidad privada, que no es de élite sino que busca absorber la demanda y que, por tanto, se financia con la matrícula de los estudiantes.

Por otro lado, los actores sociales (grupos, organizaciones,

estamentos, individuos) que hacen parte de las universidades necesitan elementos de análisis novedosos e imparciales para que puedan identificar (o, por lo menos, suponer) los efectos de las políticas públicas en la posición actual que ellos tienen con respecto a los otros actores y al grupo hegemónico, así como las tendencias que ayudarían a fortalecer o mejorar el agenciamiento de sus intereses, o las amenazas que se avistan.

Referencias

- Acosta Silva, A. (agosto, 2002). El neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina. *Revista Sociológica*, 17(49), 43-72.
- Acosta Silva, A. (2000). Estado, políticas y universidades en un periodo de transición. México: FCE y Universidad de Guadalajara.
- Arocena, R. (2004). Las reformas de la educación superior y los problemas del desarrollo en América Latina. *Educ. Soc., Campinas*, 25(88), 915-936. Especial Out 2004. Recuperado de: <http://www.cedes.unicamp.br>

- Banco Mundial/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. (abril, 2003). La educación terciaria en Colombia. Preparar el terreno para su reforma. Washington: Autores.
- Brunner, J. (2002). Educación en América Latina durante la década de 1980: la economía política de los sistemas. En K. Rollin (Comp.), *Los temas críticos de la educación superior de América Latina* (págs. 106 a 168). México: Fondo de Cultura económica.
- Brunner, J. J. et al. (2005). Guiar el mercado. Informe sobre la educación superior en Chile. Recuperado de: http://www.academia.edu/4320414/Guiar_el_Mercado._Informe_sobre_la_Educaci%C3%B3n_Superior_en_chile
- Cajiao, F. (Abril, 2004). La concertación de la educación en Colombia. *Revista Iberoamericana de Educación*, (34), 31-47.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]-UNESCO. (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Autores.
- Consejo Nacional de Acreditación [CNA]. (1998). *Lineamientos para la acreditación*. Tercera Edición. Bogotá.
- Courard, H. (s.f.). Estado, mercado y educación: transformaciones recientes en América Latina. Antología de lecturas. Doctorado Cultura y Educación en América Latina, Universidad ARCIS, Chile.
- Didriksson, A. (2008). Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe. En: A. L. Gazzola y A. Didriksson (Eds.). *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe* (pp. 21-54). Caracas: UNESCO-IESALC.
- Escobar, C. F. (2011). La mercantilización de los sistemas de educación superior: la propuesta de reforma al sistema colombiano. Documento de posición. *Pensamiento Universitario*, (2), 83-93. Recuperado de: www.bdigital.unal.edu.co/7366/1/carlosesobarroa.2011.pdf
- Forero, C. y Bernal Alarcón, H. (2011). Los aportes de la academia a la discusión del proyecto de reforma de la Ley 30 de 1992 en el seno de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN). *Pensamiento Universitario*, (22), 17-29. Recuperado de: www.bdigital.unal.edu.co/7366/1/carlosesobarroa.2011.pdf
- García-Guadilla, C. (2000). Legislaciones y educación superior en América Latina: Legislaciones y Educación Superior en América Latina: una mirada comparada a las instancias de coordinación. *Avaliacao*, 5(6), 5-14. Suplemento 01.
- Gauri, V. (1996). *Market Forces in the Public Sector: Chilean Educational Reform, 1980-1994* (Doctoral Dissertation). Princeton University, United States.
- Gómez Campo, V. M. (Junio, 2012). Crisis del sistema de gobierno en las universidades públicas colombianas. Aportes a una sociología del poder en las universidades. *Revista Colombiana de Sociología*, 35(1), 59-79.
- Gómez de Mantilla, L. T. (13 de abril de 2011). De las dicotomías a las contradicciones en la propuesta de la reforma a la Ley 30. Una lectura sobre la Extensión Universitaria. *Observatorio de la Universidad Colom-*

- biana*. Ensayos académicos sobre la reforma a la Ley 30. Periodo diciembre de 2010 a noviembre de 2011. Recuperado de: [Http://www.universidad.edu.co](http://www.universidad.edu.co).
- Innerarity, D. (Julio-Diciembre 2013). Ciencia bajo observación. Beneficios, límites y paradojas de la evaluación de la actividad científica. *Isegoria*, (49), 673- 681.
- Kent, R. (Coord.) (2002). Las políticas de evaluación. En *Los temas críticos de la educación superior en América Latina* (pp. 94-164). México: FCE/UAA/FLACSO.
- Klein, L. y Sampaio, H. (2002). Actores, arenas y temas básicos. En R. Kent (Comp.), *Los temas críticos de la educación superior en América Latina* (pp. 31-105). México: FCE/UAA/FLACSO.
- Linares Prieto, P. (Mayo-Agosto, 2011). Reflexiones sobre la propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992: ¿fortalecimiento o debilitamiento de la autonomía universitaria? *Revista Pensamiento Jurídico*, (31), 43-85. Recuperado de: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36725/38679>
- López, S. y Flórez, M. (2006). Las reformas educativas neoliberales en Latinoamérica. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 8(1), 1-15. Recuperado de: <http://redie.uabc.mx/vol8no1/contenido-flores.html>
- López Jiménez, N. (2007). Acerca de la problemática de la evaluación de la calidad de la educación en Colombia. Recuperado de: http://latinoamericana.ucaldas.edu.co/downloads/Latinoamericana3-2_2.pdf
- López Jiménez, N. E. y Puentes Velásquez, A. V. (2010). La evaluación de la calidad de la educación en Colombia. Estado del Arte. En Congreso Iberoamericano de Educación METAS 2011. Buenos Aires, 13, 14 y 15 de septiembre de 2010.
- López Segrera, F. (2003). El impacto de la globalización y de las políticas educativas en los sistemas de educación superior de América Latina y el Caribe. En *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero* (págs. 39-58). Buenos Aires: CLACSO.
- Marquina, M. (2006). La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Un estudio comparativo de seis casos nacionales. Recuperado de: <https://www.coneau.edu.ar/archivos/1331.pdf>
- Miñana, C. (Julio-Diciembre, 2011). Libertad de cátedra, colegialidad, autonomía y legitimidad. Transformaciones en cuatro universidades latinoamericanas. *Ciencia Política*, (12), 77-108.
- Miñana, C. y Rodríguez, J. G. (Mayo-Agosto 2011). Calidad, evaluación y acreditación en la educación superior: a propósito de un proyecto de reforma en Colombia. *Pensamiento Jurídico*, (31) 155-185.
- Mollis, M. (2003). Un breve diagnóstico de las universidades argentinas. Identidades alteradas. En *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero* (págs. 203-216). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Peña Frade, N. (2013). Colombia 1958-1978: veinte años de políticas para la educación superior. *Boletín*

- Observatorio de Desarrollo Humano en Colombia*, n.ºs (45), 1-8; (46), 1-6; (47), 1-8.
- Peña Frade, N. (2014). Intelectuales y universidad: ¿yuxtapuestos, siameses o simbiosis? *Tendencias y Retos*, 19(2), 91-106.
- Pires, S. y Lemaitre, M. J. (2008). Sistemas de acreditación y evaluación de la educación superior en América Latina y el Caribe. En A. L. Gazzola y A. Didriksson (Eds.), *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe* (págs. 297-318). Caracas: UNESCO-IESALC.
- Roa Varelo, A. (mayo, 2003). *Acreditación y evaluación de la calidad en la educación superior colombiana*. IEASALC-UNESCO.
- Vaillant, D. (2009). La profesión docente: lecciones para diseñadores de políticas sobre reformas que funcionan. Recuperado de: http://archive.org/-stream/DocentesEscolares/4_valiant_djvu.txt

Necesidad de una nueva teoría del derecho, acorde con las complejas realidades sociales de la globalización^{*1}

Need for a new theory of law, according to the complex social realities of globalization

Julio Armando Rodríguez Ortega²

julioarmando07@gmail.com

RESUMEN

El cambio en la sociedad conlleva un cambio en el derecho, lo cual se presenta como un paradigma en la sociedad global que permita ver la situación actual como una crisis en la evolución social y legal, y de esta forma proporcionar una respuesta dentro de una teoría social más comprensiva a partir de la cual definir una nueva racionalidad, es decir, la estructuración de nuevas instituciones y procesos. Este cambio en la racionalidad del derecho surge al producirse la crisis del Estado de bienestar, como una alternativa frente a las tendencias regresivas de reformalización del derecho material, cuya justificación no se encuentra ni en la perfección de la autonomía ni en la regulación colectiva del comportamiento, sino en la búsqueda de una autonomía reglada que diseñe sistemas sociales autorregulados a través de normas de organización y procedimiento.

PALABRAS CLAVE: globalización, consenso, autorregulación, racionalidad del derecho, cambios en el derecho, evolución legal, evolución social, paradigmas jurídicos, modelos sociales, sociedades complejas.

Fecha de recepción: 2015/02/23

Fecha de evaluación: 2015/03/06

Fecha de aceptación: 2015/04/13

ABSTRACT

The change in society entails a change in the law, which is presented as a paradigm in the global society as it is an approach to the problem of the change in the law and changes in society that can view the current situation as a crisis in the social and legal evolution and thus provide a response within a more comprehensive social theory; in order to define a new rationality that is the structuring of new institutions and processes. This change in the rationality of law arises from the crisis of the welfare state produced as an alternative to the regressive trends of reformalization of substantive law and whose justification is not perfect either autonomy or collective regulation behavior but in search of a regulated autonomy to design self-regulated social systems across organizational and procedural rules.

KEYWORDS: globalization, consensus and law, rationality self, changes in the law, legal developments, social evolution, legal paradigms, social models, complex societies.

* Cómo citar este artículo: Rodríguez Ortega, J. A. (Junio, 2015). Necesidad de una nueva teoría del derecho, acorde con las complejas realidades sociales de la globalización. *Criterio Jurídico Garantista*, 7(12), 146-159.

1. Artículo de reflexión, producto del informe final del proyecto de tesis doctoral.
2. Doctor en Derecho, Universidad Nacional de Colombia. Docente investigador de la Universidad Autónoma de Colombia y de la Universidad Manuela Beltrán.

Introducción

Los cambios vertiginosos que se están presentando en la sociedad han dado lugar a una crisis en los modelos tradicionales del derecho y, en consecuencia, al surgimiento de nuevos paradigmas jurídicos que proporcionan las premisas estructurales para la conformación organizativa y procedimental de procesos sociales autónomos, que contribuyan a la integración social en la medida en que logren mediar entre eficacia y función dentro del sistema social en su incidencia sobre el sistema jurídico.

La construcción de nuevos modelos de la realidad social utiliza y desarrolla el conocimiento necesario para el control de los procesos autorregulatorios en diferentes contextos (Gunther y Bourdieu, 2002), de gran utilidad y eficacia en sociedades funcionalmente diferenciadas que pretenden no dejarse representar, sino sujetarse a unas reglas que ellas mismas se autoimponen, por vía de autorregulación.

El derecho en la globalización se aplica bajo condiciones de alta diferenciación funcional, que favorecen un tipo de racionalidad y responden a los problemas de la sociedad, caracterizados por su alto nivel de complejidad. Tal nivel de complejidad se refleja en esa alta diferenciación funcional que debe colocar al derecho como un sistema autopoietico abierto y cerrado al mismo tiempo, pues el formalismo jurídico ha sido la base sobre la cual los agentes y las instituciones jurídicas han monopolizado el uso del derecho, sin un método propio neutral capaz de dar una solución justa, usando principios universales idóneos para legitimar la decisión jurídica por sí misma (Palacio, 1993).

En la época de la globalización las sociedades complejas, los movimientos sociales, los medios de comunicación, la opinión pública y la participación democrática no solo cumplen una función de mediación entre el sistema político y la sociedad civil, sino que crean una pluralidad de espacios que pueden servir de fuente en la producción normativa (Luhmann, 1998). La combinación de movimientos sociales, asociaciones independientes, públicos y derechos, sustentados en la cultura política arriba mencionada, mantiene una opción política legítima, siempre renovable, que representa una herramienta efectiva de la sociedad civil en torno a la democracia radical y a las posibilidades de autorregulación, pues las decisiones vinculantes, para ser legítimas, deben responder a flujos de comunicación que partan de la periferia y utilicen los procedimientos democráticos propios del Estado de derecho, especialmente cuando se trata de una búsqueda intensa de soluciones normativas para problemas colectivos (Luhmann, 1998).

La complejidad de las teorías jurídicas modernas impide, en ocasiones, expresar adecuadamente las realidades sociales contemporáneas. Por eso el surgimiento de nuevos paradigmas del derecho es inevitable, y se pretende que sus nuevas teorías construyan realidades sociojurídicas en un lenguaje adecuado que permita su comprensión, es decir, que faciliten el debate teórico, el manejo de conceptos como reflexividad, racionalidad, que en ocasiones no se encuentran en las explicaciones dogmáticas. Es importante que las percepciones jurídicas de la realidad estén apoyadas en construcciones realizadas por el derecho como sujeto epistémico autónomo (Luhmann, 2006).

Es Teubner (1992) quien propone que el derecho en su funcionamiento debe partir de la toma de conciencia de que antes de regular la sociedad, ha de tener en cuenta el conocimiento objetivo del modo de funcionar esa sociedad, modo que el propio derecho ha de asumir y no puede por sí mismo modificar. Esto significa que es necesario neutralizar la política y su arsenal jurídico, para asegurar una sociedad armónica, lo cual en palabras de Habermas (2004) debe lograrse con adecuados mecanismos de la acción comunicativa, pues según él la fuente primaria que posibilita el orden social, y por tanto la existencia de la sociedad, es el lenguaje, esto es, la comunicación lingüística.

148 Necesidad de un ordenamiento justo y racional que sea el resultado del consenso y de la autorregulación

Un nuevo enfoque del derecho debe involucrar el consenso y la autorregulación; además, es necesario tener en cuenta que la racionalidad de las normas de allí resultantes satisfagan la condición de que puedan todos los afectados libremente aceptar las consecuencias y los efectos secundarios que de su cumplimiento se deriven, pues un ordenamiento es justo y racional en la medida que sea resultado del consenso y sea expresión de un consenso con respecto a la validez y la justicia. Es por esto que casi siempre las protestas ciudadanas se realizan contra decisiones vinculantes, que a pesar de haberse formado legalmente son ilegítimas, por cuanto no han valorado los argumentos provenientes de la representación ciudadana y no apelan al sentido de la justicia de las mayorías de la sociedad, que a través de los

movimientos sociales y otros actores colectivos recurren a la capacidad de razonamiento y al sentido de justicia de la población en ejercicio de los derechos fundamentales (Rawls, 1979).

Ha sido posible demostrar que aun en los espacios públicos y políticos más arraigados en las estructuras del poder, las relaciones de fuerza se desplazan ante la presencia de problemas socialmente relevantes que han creado una conciencia de crisis, pues los actores y sus movimientos sociales propagan la inconformidad y toman iniciativas que pueden convertirse en movilizaciones contra la eficacia de leyes o la ausencia y posibilidad de ejercer legítimamente sus derechos sociales.

En el contexto de una cultura política enmarcada en el ejercicio de las libertades y de una opinión pública liberal, más o menos discursiva, se han generado controversias abiertas capaces de movilizarse por encima de los filtros institucionales, con el objeto de crear una voluntad política y transformarse en poder comunicativo que penetre en la producción legítima de derecho que capte sus intereses, sus necesidades y el ejercicio de derechos vulnerados (Habermas, 2004). La primacía de la representación de los intereses sobre la representación política ha dado lugar a un nuevo tipo de sistema social, denominado sociedad neocorporativa, que busca la solución de los conflictos sociales mediante procedimientos de consenso o de acuerdo entre las grandes organizaciones, que no tiene nada que ver con la representación política y que, en cambio, es una típica expresión de la representación de intereses, donde los grupos se han vuelto sujetos políticamente relevantes y las grandes organizaciones, asociaciones y movimientos sociales, lo mismo

que sindicatos y organizaciones de trabajadores son los nuevos protagonistas de la vida política. Gunther, tomando en cuenta las ideas comunes de las teorías neoevolutivas del derecho planteadas por Nonet y Selznick (1987), Habermas y Luhmann, teniendo como punto de partida la crisis actual del derecho, lo mismo que la transición de una sociedad estratificada a una *sociedad funcionalmente diferenciada*, considera que se requiere una transición paralela en el orden legal, dotada de una mayor abstracción, pensamientos funcionales y autorreflexión del sistema legal,³ que no se presenta en esta sociedad y que se evidencia, por el contrario, en una crisis en los paradigmas formales del derecho, particularmente el paradigma constitucional como consecuencia de la globalización, la cual afecta los ordenamientos jurídicos nacionales y por consiguiente el constitucionalismo, haciéndose notorias sus falencias en la tutela de los derechos sustantivos por sus connotaciones económicas y, además, por los déficits democráticos y la crisis de legitimidad.

Para comprender los actuales procesos que exhibe la complejidad social, se pretende trabajar con una postura teórica desarrollada por Niklas Luhmann, para quien la sociedad moderna puede ser descrita como un gran sistema social, estructurado primordialmente sobre la base de una diferenciación por funciones. En palabras de Luhmann (2006), todo sistema parcial observa la sociedad a partir de la propia función, el primado de la diferenciación funcional es la forma de la sociedad moderna. Este autor pretende explicar

la importancia de la reorganización de la sociedad a partir de la diferenciación funcional, es decir, una sociedad funcionalmente diferenciada, pues la diferenciación de un sistema goza de prioridad ante las demás funciones, y solo en este sentido se puede hablar de un primado funcional.

La tendencia a la rematerialización del derecho

Se trata de una tendencia a apartarse del formalismo jurídico, esto es, una forma de disolución de la racionalidad formal, teniendo en cuenta que ha demostrado la imposibilidad para lograr su eficacia en las condiciones actuales de la sociedad, pero que podría traer como consecuencia no solo restar importancia a los tradicionales valores jurídicos, sino también un debilitamiento de la protección del individuo contra la arbitrariedad del Estado. Hace parte de las teorías neoevolutivas del derecho cuya discusión está centrada en la legalización y deslegalización, como uno de los problemas centrales del cambio en el derecho y el cambio en la sociedad, esto es, del cambio legal y el cambio social en el cual se hace visible la crisis de la racionalidad formal, y la rematerialización del derecho como una respuesta a esta crisis (Habermas, 2004).

Esta clara tendencia hacia la rematerialización del derecho se explica por cuanto el derecho ha sido representado como un sistema complejo, compuesto principalmente por normas o comunica-

3. Selznick ha sido un importante estudioso de la sociología del derecho. Especialmente se destaca por sus ideas sobre las instituciones jurídicas y sus problemas.

ciones jurídicas, que en las democracias modernas tienen como objetivo controlar el ejercicio del poder político y limitar las libertades individuales de los asociados, con el fin último de gestionar los conflictos sociales en forma pacífica, lo cual se ha quedado siempre en formalidades.

En igual sentido Roscoe Pound (2004), inspirado también en el antiformalismo jurídico, formulaba el derecho en acción, centrado en el descubrimiento de reglas para regular los procesos sociales asegurando los intereses de la sociedad, vistos como exigencias, reclamos, deseos y expectativas que los seres humanos piden colectivamente y que la sociedad debe reconocer y proteger. Estas tendencias constituyen claros antecedentes, aplicables en la crisis actual de los paradigmas jurídicos (Pound, 2004) y en el surgimiento de nuevos modelos.

Su teoría o escuela legal sociológica se refiere a la adaptación de la estructura legal a las determinadas y específicas condiciones de una sociedad, haciendo énfasis en el papel social del sistema legal. El antiformalismo descalifica la posición positivista según la cual el derecho es independiente de cualquier reflexión moral o política, dejando estas cuestiones para la filosofía del derecho; el antiformalismo considera que la política debe tomarse en cuenta en el derecho, ya que tanto las normas legales como las sentencias judiciales constituyen verdaderas ponderaciones de derechos e intereses.

Pound partía de la idea de que todo estudio en torno al derecho debía reconciliar la antinomia estabilidad y transformación, ya que la vida social se planteaba como cambiante y exigía nuevas

adaptaciones ante la presión de otros intereses sociales. Esto requería que el orden jurídico fuese flexible, al tiempo que estable; además se proponía como una necesidad adaptar o conciliar la regla estricta con el arbitrio discrecional, así como compaginar la seguridad general con los intereses de la vida individual. En este sentido se acercó más bien a pensar en la jurisprudencia como una ciencia de ingeniería social, “cuya competencia corresponde a aquella parte de todo el campo social en el que puede lograrse la ordenación de relaciones humanas a través de la acción de la sociedad políticamente organizada” (Pound, 2004, págs. 178-179).

Max Weber (2004) fue el primero en hablar de la racionalización del derecho en un sentido formal frente a las tendencias contrarias que se dirigen hacia su materialización, para lo cual intentó precisar, por una parte, algunos conceptos claves de su análisis como son los de “derecho racional”, “derecho formal” y “derecho material”, y por otra, los aspectos más destacados del proceso de racionalización jurídica y las vinculaciones que traza con el desarrollo del capitalismo y la dominación del Estado burocrático.

Al lado de esta racionalización formal del derecho surgen dos tendencias de signo contrario que apuntan hacia su materialización: de un lado, ciertas corrientes de la dogmática y de la teoría del derecho y, de otro lado, ciertas exigencias materiales de la democracia, que apuntan a consideraciones éticas.

En la actualidad se observa un esfuerzo para recuperar la legitimidad normativa y formular una teoría jurídica que pueda resultar cargada

de contextualidad y autocomposición, lo mismo que un proceso de autoconocimiento, autopoiesis y autorreferencialidad (Cotillo, s.f.). La tendencia actual es romper con los modelos teóricos tradicionales a partir de un concepto protagónico de lo público, simbolizando la dialogicidad con los movimientos sociales y la organización social espontánea, que al no seguir formalidades, intentan legitimar la organización social de la libertad de abajo hacia arriba, aun contra la ley y con una pretensión de emancipación en cuanto a sus procedimientos, procedimientos con los cuales se pretende recuperar la legitimidad.

Teubner y Bourdieu (2000) consideran la necesidad de desarrollar instancias reflexivas a objeto de lograr una funcionalidad integradora, teniendo en cuenta que

la reflexividad dentro de los sistemas sociales es posible en la medida en que los procesos de democratización crean estructuras discursivas dentro de los subsistemas sociales y porque la función primaria de la democratización de los subsistemas sociales no reside ni en la participación individual creciente ni en la neutralización de las estructuras de poder sino en la reflexividad interna de la identidad social (pág. 98).

Las mencionadas teorías neoevolutivas del derecho presentan distintos pero concurrentes enfoques, de los cuales los más representativos son, en EE. UU., Philippe Nonet y Philip Selznick, y en el caso de Alemania, Jürgen Habermas y Niklas Luhmann en relación con el cambio legal y el cambio social. Los primeros señalan tres estados evolutivos: derecho represivo, derecho autónomo y derecho responsivo, para indicar la crisis del formalismo legal. Luhmann (2006) también presenta un esquema evolucionista en

tres etapas: sociedades segmentadas, sociedades estratificadas y sociedades funcionalmente diferenciadas, tras considerar que la crisis actual del derecho es producto de la transición de una sociedad estratificada a una sociedad funcionalmente diferenciada.

Teubner y Bourdieu (2002) presentan una tercera opción a la que denominan derecho reflexivo, y desarrollan una nueva perspectiva para explicar el cambio en la sociedad y en el derecho mirando la situación actual como una crisis de la evolución social y legal, cuyo punto común de los tres enfoques es la crisis de la racionalidad formal del derecho, característica dominante del derecho moderno y cuya principal manifestación, como ya se dijo, es el fenómeno de la rematerialización del derecho. Los autores mencionados asumen la crisis actual en torno a la concepción occidental del derecho a partir de las teorías neoevolutivas sobre el derecho, el derecho responsivo, la dinámica interna del cambio legal, los principios organizativos y la complejidad social adecuada, en otras palabras, evidencian la variación de las estructuras legales sociales en las cuales la racionalidad formal del derecho se enfrenta a la racionalidad material (De Munck, 2011).

En las últimas décadas el derecho ha sido objeto de críticas por las ciencias sociales, especialmente por la antropología y la sociología, en razón de sus formulaciones dogmáticas que según se ha demostrado están muy alejadas de lo que realmente sucede en un sistema social. Los nuevos paradigmas del derecho se oponen al derecho como un sistema de normas universales, cuya racionalidad reside en quienes administran justicia sin tener en cuenta su aspecto teleológico y

su especificidad, que es la racionalidad material, tendencia comúnmente conocida como rematerialización del derecho, la que permite llegar a las esferas a las que antes no era posible, gracias a su especificidad finalista aplicada, por ejemplo, a la familia o la vecindad; por eso se opone a su racionalidad actual centralizadora, reguladora y universalizante, que no responde a los conflictos que presentan las sociedades occidentales (Habermas, 1989).

Desarrollo de un modelo teórico más complejo de evolución legal y social

El presente artículo está enfocado en la búsqueda de un modelo teórico que involucre la complejidad social de la globalización y formule principios organizativos de un ordenamiento legal orientado hacia procesos autorreflexivos en sociedades funcionalmente diferenciadas. Aborda una dimensión reflexiva del derecho que responda a las exigencias de los cambios que se están dando en la sociedad y por consiguiente en el derecho. Se trata de reconstruir una teoría de la evolución legal distinta de los enfoques tradicionales, que supone que el derecho es al menos un presupuesto para el logro de los valores más esenciales de la vida social, y tiene como punto de partida que los individuos no producen el derecho como un artefacto cultural sino como un proceso comunicativo en que mediante sus operaciones jurídicas los actores humanos usan sus componentes semánticos.

El desarrollo y la evolución legal no se identifica solo con la aparición de normas, principios y conceptos básicos de derecho, sino que involucra

el juego dinámico de las fuerzas sociales, las contradicciones económicas más esenciales y las relaciones de poder en las que el derecho actúe como una institución social autónoma, con su propia dinámica interna, capaz de romper con las fronteras del pensamiento formal mediante el desarrollo de nuevos mecanismos de razonamiento y de participación.

De lo anterior resulta la aplicación del concepto de autorreferencia, que tiene como objeto identificar en la complejidad social un sistema que produce y reproduce por sí mismo todos los elementos que lo constituyen, dando lugar a una nueva racionalidad normativa que determina sus condiciones de legitimación, pues reconstruye los límites tradicionales entre dogmática jurídica y ciencia social sin que el sistema legal se aleje de su entorno, de tal manera que sus cambios más significativos se configuran primero como construcciones legales de la realidad social y luego como desarrollos sociales que modulan el cambio legal.

Esta visión autorreferencial permite plantear la rematerialización del derecho formal y dar paso a una nueva racionalidad, más coherente y sistemática, orientada hacia lo material, con un alto contenido teleológico que permita transformar estructuras normativas rígidas en estándares abiertos y reglas que miran hacia los resultados. La racionalidad formal se convierte en una racionalidad material esencialmente finalista, capaz de crear, corregir, conformar y rediseñar las instituciones sociales que funcionan como sistemas autorregulatorios, quedando así configurada una racionalidad reflexiva de la estructuración y participación de las instituciones y una racionalidad

material de los resultados (Teubner y Bourdieu, 2002, págs. 136-138).

Un proceso de desformalización del derecho

Los nuevos paradigmas del derecho apuntan a romper el modelo jurídico tradicional, diseñando dispositivos para la resolución de conflictos en una sociedad compleja y fragmentada, a partir de procedimientos negociados, todo lo cual responde a un modelo de derecho desformalizado con las siguientes características:

- a). Desformalizar el derecho de tal forma que *los afectados por la propia regulación sean los encargados de crear las normas reguladoras* que controlen su actuación dentro del marco fijado por el legislador, y que no existan campos dentro de la realidad social donde el derecho tenga efectos mínimos o marginales con respecto a las fuerzas actuantes en él. La desformalización del derecho tiene que ver con tres momentos o fases como son la creación de reglas procedimentales; las mutaciones del modo de producción de la identidad social, es decir, la mutación del modelo de socialización; y la redefinición de la relación entre Estado y sociedad civil (De Munck, 2011, págs. 18 a 24).
- b). Desformalizar el derecho es someterlo a la denominada *ingeniería social, mediante una racionalidad que sustituya el formalismo por una racionalidad teleológica*, en la que lo importante es el resultado, la finalidad. Tiene que ver con los roles que cumple el derecho para modificar el modelo de socialización, que establezca las expectativas y la legitimidad. El término inge-

nería social fue introducido por Karl Popper en el primer volumen de *La sociedad abierta y sus enemigos*, y se entiende como la implementación de los métodos críticos y racionales de la ingeniería y la ciencia a la solución de los problemas sociales. Los objetivos que se buscan deben ser logrados frente a problemas concretos, instituciones o situaciones específicas, a diferencia de soluciones últimas o totales, y definidos en todos los casos de manera consensual. Esta racionalidad se refiere al tránsito de la regla al procedimiento, que ha sido significativamente visible con el nacimiento del derecho social y la reconstrucción democrática del Estado (Popper, 1945, págs. 43-47).

- c). Desformalizar el derecho es lograr *la inmersión del Estado en la sociedad civil, para disminuir el número de litigios*, repensando el modo de encarnar lo universal por el actor estatal y las condiciones de su presencia efectiva en los múltiples procedimientos de una sociedad fragmentada y compleja, interviniendo de una forma horizontal y no desde arriba, es decir, vertical (Popper, 1945, págs. 43-47). Se espera que la sociedad civil tenga protagonismo real y mayores posibilidades y probabilidades de que su voluntad se vea concretada a través de la voz de sus representantes, que conquisten políticas públicas en donde los afectados o beneficiados tengan injerencia en los asuntos que les atañen, brindando mayor consistencia y calidad a la toma de decisiones políticas, frenando las tendencias autocráticas verticalistas y centralistas.
- d). Desformalizar el derecho es darle una nueva racionalidad que debe *neutralizar la exclusión*

social y construir una identidad colectiva con las herramientas del consenso (Carcova, 2010, pág. 57), sin el control de autoridades exteriores a él, pues se caracteriza como autorreferente al descansar sobre su propia realidad positiva, es decir, con el protagonismo de su reflexividad, dado que su validez y su legitimidad no deben ser importados de modelos teóricos extraños.

Un proceso de deconstrucción del derecho

Los nuevos paradigmas adoptan esquemas deconstructivos conectados a la realidad social que le permiten asumir su propia realidad. Gracias a este enfoque el derecho cuenta con la realidad, que lo modifica, lo regula y a su vez se ve modificado por ella como una respuesta a las sociedades altamente diferenciadas de nuestro tiempo, en las que el derecho necesita ámbitos de comunicación especializados para controlar por sí mismos sus propias reglas de funcionamiento.

Este enfoque del derecho parte de la realidad inequívoca de que la sociedad se halla dividida en sistemas funcionales autónomos, cada uno de los cuales funciona de acuerdo con sus condiciones contextuales, que le permiten y facilitan la operatividad.

El mismo Teubner (2000) afirma que en los regímenes privados globales tiene lugar una efectiva autodeconstrucción del derecho, que anula fácilmente los principios fundamentales del derecho nacional estatal: la derivación de validez de las normas jurídicas desde una jerarquía de fuentes normativas, la promulgación de derecho por ins-

tancias parlamentarias, el aseguramiento del Estado de derecho por instituciones, procedimientos y principios y la garantía de espacios individuales de libertad logrados a través de luchas políticas por derechos fundamentales.

Se trata de un enfoque que considera ilusoria la posibilidad de arreglar o reglamentar con normas positivas o con disposiciones estatales toda la vida social. Este enfoque señala el fracaso de la creencia de que unos códigos pueden tener la normatividad necesaria y suficiente para resolver y dirigir todos los asuntos sociales. La ideología o tendencia que sigue considerando como únicas fuentes del derecho las normas emanadas de los órganos del Estado está claramente en crisis y deja abierta la posibilidad de otras opciones aun no jurídicas.

Se reconoce que paralela a esta tendencia se da un proceso de juridificación de la sociedad, con la aparición de una diversidad de centros productores de normas válidas y aplicables que no corresponden a las fuentes tradicionales. Este proceso se ha denominado rematerialización del derecho o racionalidad material del derecho y fue presentado por Max Weber (La Torre, 2015).

La adopción de mecanismos procedimentales de autorregulación

Sobre la base de un sistema de participación se adoptan adecuados procedimientos de consenso y decisión colectiva, de tal forma que se estaría reemplazando así en la justificación y configuración del derecho, la intervención de sistemas sociales funcionalmente diferenciados (Teubner

y Bourdieu, 2002). Este enfoque del derecho solo puede formarse en el contexto de una cultura política enmarcada en el ejercicio de las libertades, y de una opinión pública liberal más o menos discursiva, generada en controversias abiertas y capaz de movilizarse por encima de los filtros institucionales (Sánchez, 2006).

Los diferentes elementos que funcionan como patrones de autorregulación a nivel grupal y social participan en la autorregulación de la conducta cuando son asumidos por el individuo, cuando han sido previamente internalizados y forman parte de su subjetividad a través de elementos de su psiquismo, de lo contrario tendrán un carácter formal, y solo participarán en la regulación de la conducta ante situaciones de control o presión externos. Cuando se habla de autorregulación, esta se efectúa en el marco de un determinado contexto sociohistórico y cultural, conjuntamente con las propias exigencias de desarrollo evolutivo del actor social. Tanto el individuo o grupo como el contexto en el cual se autorregulan se encuentran en constante transformación, por lo que deben reajustar sus mecanismos adaptativos en función de esas transformaciones, de lo contrario, lograrán la adaptación a un costo demasiado elevado.

El objeto de estos mecanismos procedimentales es la creación de una voluntad política que se transforme en poder comunicativo y que penetre en la producción legítima de derecho, que capte sus intereses, sus necesidades y el ejercicio de derechos vulnerados (Habermas, 2004). Las sociedades funcionalmente diferenciadas, que tienen esta capacidad de autorregulación, pueden actuar legítimamente para lograr objetivos de planificación social y medios adecuados para

el fomento de formas emancipadas de vida, pues estos pueden lograrse a partir de procesos de democratización que no son posibles mediante intervenciones paternalistas del Estado.

Frente a esto se ha dado la diversificación de entidades públicas para atender a estos actores: nuevos ministerios, subsecretarías, superintendencias, agencias regulatorias; mecanismos como mesas de negociación, comités de expertos, comisiones de estudio, de ética, así como la proliferación de organizaciones del denominado tercer sector, organizaciones no gubernamentales, organizaciones económicas nacionales y transnacionales y variados agentes privados en diversos campos sociales transnacionales (Domínguez, 2008).

Nuevos modelos plurales y democráticos de justicia apuntan para el desarrollo de ciertas prácticas llamadas de “legalidad alternativa”. No se trata propiamente de un “uso alternativo del Derecho”, sino de un proceso de construcción de otras formas jurídicas. Ciertamente que el objetivo más importante de transformación jurídica no consiste, como alega el jurista colombiano Germán Palacio, en la substitución de una normatividad injusta por otra normatividad más favorable, sino en identificar el derecho con los sectores mayoritarios de la sociedad. El fenómeno de las prácticas jurídicas alternativas que se inserta en la globalidad del pluralismo jurídico comprende prácticas no siempre homogéneas e idénticas (Palacio, 1993, pág. 130).

Se trata de encontrar los paradigmas que permitan la autorregulación social pero, sobre todo, se aplica para que el sistema jurídico pueda inter-

venir en el funcionamiento interno del sistema económico o político. ¿Cómo puede el sistema político intervenir en el sistema económico? Una vez neutralizada la mutua intervención y una vez el sistema jurídico solo se preocupe de que los demás sistemas sigan sus propias dinámicas internas, velando por su libertad de funcionamiento, se llegaría a la total desregulación o regulación autónoma (Willke, 1992).

Teniendo en cuenta que cada sistema es autónomo y tiene su propio lenguaje, no es posible una integración normativa general de la diferenciación funcional, por lo cual se hacen necesarios procedimientos diferenciados que se orienten a instalar, corregir y redefinir mecanismos autorregulatorios de sistemas autónomos, sin buscar una armonía global de la diferenciación, sino más bien como una especie de garante de determinadas reglas de juego a las que cada sistema conecta las condiciones de reproducción de su propia autopoiesis (Willke, 1992).

Son tres las dimensiones de la teoría de la justicia que Nancy Fraser (2009, pág. 135) identifica en su última obra *Escalas de justicia*: la redistribución en la esfera económica, el reconocimiento en el ámbito sociocultural y la representación en lo político. El componente reflexivo es lo que distingue el derecho como medio y el derecho como institución, que según Habermas parece adecuado para solucionar los problemas de legitimación de la sociedad actual, altamente diferenciada, en la que el papel del derecho es decidir sobre decisiones, regular regulaciones y establecer premisas estructurales para decisiones futuras en cuanto a organización, procedimiento y competencias (Habermas y Rawls, 1998, pág. 85).

Una nueva teoría del derecho involucra necesariamente los procesos reflexivos, que son básicamente procesos de autorregulación legal en el contexto de la construcción de modelos de la realidad social, que utilizan y desarrollan solo el conocimiento necesario para el control de los procesos autorregulatorios en diferentes contextos. La producción de esos modelos es lo más importante en el desarrollo evolutivo del derecho y es de gran utilidad y eficacia especialmente en sociedades funcionalmente diferenciadas, que pretenden no dejarse representar, sino sujetarse a unas reglas que ellas mismas se autoimponen, por vía de derecho.

Willke (1992) se refiere al retorno de una problemática de legitimación, inducida por la insuficiente integración de la sociedad global, que no se constituye como una búsqueda de legitimación por procedimientos neutrales de entendimiento, sino más bien como una invitación a la autorregulación. Con tal finalidad el derecho reflexivo incrementa el conocimiento de la dinámica sistémica, a la que la orientación se dirige, pero sobre todo intenta conocer su función, sus reglas procedimentales, sus equivalentes funcionales y sus condiciones de integración. Ante todo el derecho reflexivo incrementa sus capacidades cognitivas para recoger las informaciones relevantes que definen los eventos sociales que busca regular.

Teubner (2005), a diferencia de Willke, intenta construir una especie de plataforma que le permita generar condiciones para la regulación entre sistemas sociales autopoieticos, pues nada asegura el éxito de los procesos regulatorios del derecho reflexivo si las propias instancias

afectadas no desean el cambio, a objeto de que la estrategia de orientación contextual se active en un proceso de autotransformación, cambiando su forma de operación de manera sostenida sin renunciar a su identidad o perder su autonomía. En otras palabras, no hay criterio externo que impulse la intervención autorregulatoria, distinta a la orientación pragmática, situacional y contextual sobre la cual se construya el contenido del derecho reflexivo.

El paradigma del derecho reflexivo aparece como una función del sistema social en su conjunto, como una variable de su entorno y no como un instrumento para intervenir dicha realidad según intereses particulares. En este sentido el derecho debe adaptarse continuamente a las demandas de justicia material procedentes de los diversos agentes sociales, en un proceso de desformalización, por cuanto el derecho reflexivo no desemboca necesariamente en una mayor producción legislativa sino en una especie de rematerialización del derecho formal sin que este implique exclusivamente desformalización (Teubner y Bourdieu, 2002, pág. 81 y ss.).

La praxis de la autodeterminación se aplica a miembros iguales y libres de una comunidad jurídica, no quedando sujetos a reglas distintas a las que ellos mismos se autoimponen (Habermas, 1998). El Estado democrático no se presenta así como una configuración acabada, sino fiable y necesitada de revisión para realizar siempre de

nuevo y en circunstancias cambiantes el sistema de los derechos, lo que significa una reconstrucción paradigmática del derecho y del Estado democrático de derecho, por la que se dejan guiar los ciudadanos en una autoorganización de la comunidad jurídica en su sociedad.

El derecho ante todo debe recuperar su eficacia, propósito para el cual requiere óptimos niveles de adaptabilidad, condiciones de flexibilidad y sobre todo oportunidad de su aplicación. Estos aspectos se pueden lograr gracias a la desformalización del derecho, proceso que demanda una marcada descentralización y la construcción del Estado social, para que se transforme progresivamente la estructura del Estado y se logre, como ya se dijo, su inmersión de la sociedad civil (De Munck, 2011, pág. 34).

América Latina y Colombia, en particular, no han estado ajenas a este proceso de complejización y autorreflexión, al menos en las últimas décadas, pues a las organizaciones sindicales y a los actores populares se ha sumado una serie de nuevas agrupaciones sobre la base de intereses diversos: grupos juveniles, de tercera edad, feministas, homosexuales, migrantes, ambientalistas, agrupaciones comunitarias territoriales, de derechos urbanos, de consumidores, de derechos humanos y ciudadanos, comunidades religiosas, comunidades artísticas, así como movimientos indígenas y estudiantiles (Palacio, 1993, pág. 130).

La ideología o tendencia que sigue considerando como únicas fuentes del derecho las normas emanadas de los órganos del Estado está claramente en crisis y deja abierta la posibilidad de otras opciones aun no jurídicas.

Conclusiones

Un conjunto de vestigios confirman la implementación creciente de nuevos mecanismos de autorregulación de los conflictos y de resolución de los intereses emergentes. Sin negar o abolir las manifestaciones normativas estatales, se avanza democráticamente en dirección a una legalidad plural, fundada no exclusivamente en la lógica de una racionalidad formal sino en la satisfacción de las necesidades y en la legitimación de nuevos sujetos legales.

Una nueva teoría del derecho, acorde con las realidades sociales de la globalización, conlleva la necesidad de que el derecho adopte mayores niveles de diferenciación funcional, es decir, niveles de autonomía en torno a la solución de conflictos en la sociedad, de tal forma que no sea solo un instrumento para este propósito sino para la invención política del Estado social de derecho.

Su legitimación para realizar esta función se deriva de que las cualidades del derecho formal sean un instrumento de su materialización en todos los campos de la vida humana, encontrando siempre el equilibrio entre los fines materiales de la sociedad y la autonomía de las áreas de la sociedad regulada, de tal manera que las intervenciones legislativas aseguren su eficacia, pues el mérito del derecho reflexivo es permitir la intervención de las esferas autónomas de la realidad a través de un diálogo permanente, particularmente en los sistemas sociales que son en principio resistentes a la regulación.

Se requiere una nueva perspectiva para superar los modelos evolucionistas de Habermas y Luhmann, en una visión que percibe el cambio en el derecho y en la sociedad como consecuencia de la crisis evolutiva en ambas esferas, buscando una correspondencia entre normativa jurídica y reglas situacionales de los acontecimientos en distintos sistemas sociales.

Referencias

- Carcova, C. M. (2010). *Las teorías jurídicas pospositivistas*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Cotillo Pereira, A. (s.f.). *Contextualidad y verificabilidad en el discurso científico. Una aproximación al análisis del discurso en el estudio sociológico de la ciencia*. Obtenido de: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/0/acotillo.htm>
- De Munck, J. (2011). *La mediación en perspectiva* (documentos de trabajo). Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. Escuela de Trabajo social.
- Domínguez, J. M. (2008). *Latin America and Contemporary Modernity*. Londres: Routledge.
- Fraser, N. (2009). *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder.
- Gunther, T. y Bourdieu, P. (2002). *La fuerza del derecho*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Uniandes.
- Habermas, J. (1989). *Teoría de la acción comunicativa. Complementos y estudios previos* (M. Jiménez Redondo, Trad.). Madrid: Trotta.
- Habermas, J. (2004). *Facticidad y validez*. Madrid: Taurus.

- Habermas, J. y Rawls, J. (1998). *Debate sobre el liberalismo político* (G. Vilar Roca, Trad.). Barcelona: Paidós Ibérica.
- Popper, K. (1945). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- La Torre, M. (2015). *Derecho y teoría del derecho. Tendencias fundamentales para finales del siglo XX*. Obtenido de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1376/13.pdf>
- Luhmann, N. (1998). *Complejidad y modernidad*. Madrid: Trotta.
- Luhmann, N. (2006). *Sociedad de la sociedad* (J. Torres, Trad.). México: Editorial Herder.
- Nonet, P. y Selznick, P. (1987). *Law and Society in transition. Toward Responsive Law press*. N. Y.: Harper.
- Palacio, G. (1993). *Pluralismo jurídico*. Bogotá: IDEA/Universidad Nacional.
- Pound, R. (2004). *Las grandes tendencias del pensamiento jurídico*. Granada: Comares.
- Rawls, J. (1989). *Una teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez Hernández, A. J. (Enero-abril, 2006). La autorregulación a nivel social desde una perspectiva cibernético axiológica. *Humanidades Médicas*, 6(1). Obtenido de: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1727-81202006000100008&lng=en&nrm=iso&tlng=es
- Teubner, G. (1992). *State, Law and Economy as Autopoietic Systems: Regulation and Autonomy in a new Perspective*. Milan: Giuffrè.
- Teubner, G. (September, 2000). Contracting worlds. The many autonomies of private Law. *Social and Legal Studies*, 9(3), 399-417.
- Teubner, G. (2005). Globalización y constitucionalismo social. Alternativas a la teoría constitucional centrada en el Estado. En S. Bacigalupo y M. Cancio Meliá, *Derecho penal y política transnacional* (pp. 1-48). Madrid: Atelier.
- Teubner, G. y Bourdieu, P. (2002). *La fuerza del derecho*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Willke, H. (1992). Societal Guidance Through Law? En G. Teubner, *State, Law and Economy as Autopoietic Systems: Regulation and Autonomy in a new Perspective* (pp. 353-387). Milan: Giuffrè.

Análisis de la situación laboral de los trabajadores informales de Ibagué^{*1}

Informal workers from Ibague, analysis of the labor situation

Omar Ernesto Castro Guiza²
omar.castro@campusucc.edu.co.

RESUMEN

La precarización de las condiciones de trabajo y el desconocimiento de los derechos de los trabajadores es el escenario habitual en el contexto laboral colombiano. Lo anterior se manifiesta en altas tasas de desempleo, falta de oportunidades laborales, alto índice de actividades informales y déficit en el cubrimiento del sistema de seguridad social.

El presente documento expone la situación laboral de los trabajadores que desempeñan actividades en el sector informal en Colombia, y concretamente en la ciudad de Ibagué. Sobre el tema se hace una crítica de las causas que generan este fenómeno y se presentan las cifras más dicientes de esta situación, provientes de organismos gubernamentales y no gubernamentales. Por último, se muestra la necesidad de implementar una política pública de trabajo decente que coadyuve a solucionar el problema.

PALABRAS CLAVES: trabajo Informal, trabajo decente, informalidad, desocupación.

Fecha de recepción: 2014/09/11
Fecha de evaluación: 2014/10/23
Fecha de aceptación: 2015/02/26

ABSTRACT

The precariousness of working conditions and the lack of workers' rights is the usual scenario in the Colombian labor context. This is manifested in high unemployment, lack of job opportunities, the high rate of informal activities and coverage shortfalls in the social security system.

This document presents the employment status of workers engaged in the informal sector in Colombia landed in the city of Ibague. A review on the subject of the causes of this phenomenon and the most telling figures in this situation coming from government and non-government is presented. Finally the need to implement a public policy Decent Work that contributes to solving the problem is shown.

KEYWORDS: informal work, decent work, informality, unemployment.

160

* Cómo citar este artículo: Castro Guiza, O. E. (Junio, 2015). Análisis de la situación laboral de los trabajadores informales de Ibagué. *Criterio Jurídico Garantista*, 7(12), 160-169.

1. Artículo producto de avance del proyecto de investigación "Diagnóstico de las condiciones laborales y de seguridad social de los trabajadores informales en Colombia: el caso de Ibagué-Tolima", financiado por la Universidad Cooperativa de Colombia, con la colaboración de las estudiantes del semillero de investigación Trabajo y Progreso, de la Facultad de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Ibagué: Jackeen Eliana Guerrero Osorio, Lady Johana Cubillos Sánchez, María Alejandra Sánchez Rivera y Ana María Hernández Lerma.
2. Abogado, especializado en Derecho del Trabajo y Seguridad Social, magíster en Derecho, doctorando en Derecho de la Universidad Santo Tomas. Profesor Universidad Cooperativa de Colombia, sede Ibagué.

Introducción

En las últimas cuatro décadas los diversos acontecimientos políticos, sociales y económicos mundiales han generado importantes novedades en las distintas áreas del conocimiento, incluido el derecho. Lo anterior ha permitido que en escenarios como el del derecho del trabajo se hayan producido transformaciones en la dinámica de las relaciones laborales y en la protección a los trabajadores. En tal sentido, se ha observado la permanencia de acontecimientos como: altos índices de desempleo, flexibilidad en las formas de contratación, desregularización y desprotección en el desempeño de nuevas formas de trabajo, incremento en ocupaciones informales y menoscabo de los derechos de los trabajadores (Espinoza, 2003).

Con base en lo mencionado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) propuso desde 1999 el Programa de Trabajo Decente, el cual se define como “trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social” (Somavia, 1999, pág. 4).

Desde el citado programa se plantearon cuatro objetivos a alcanzar: el diálogo social, los derechos de los trabajadores, la protección social y el empleo. Los propósitos del Programa de Trabajo Decente son válidos tanto para los trabajadores formales como para los informales, los trabajadores independientes, y en general para cualquier persona que desempeñe una actividad laboral (Ghai, 2003). La idea del programa referenciado es, entonces, exhortar a los Estados para que implementen políticas públicas destinadas al incremento de los índices de empleo en condiciones dignas, garantes de los derechos de los trabajadores y con protección social para ellos y sus familias.

Ahora bien, como consecuencia de las afectaciones de la globalización al contexto laboral mundial, se ha denotado el aumento significativo del trabajo informal, sin ser Colombia la excepción a esta tendencia.

El presente documento tiene como objetivo diagnosticar las condiciones laborales en que se desempeñan los trabajadores informales en Colombia, contextualizados en la ciudad de Ibagué - Tolima, teniendo en cuenta su alto grado de vulnerabilidad y el desconocimiento permanente de sus derechos, así como evidenciar la ausencia de una política pública de implementación del trabajo decente.

Metodología

La presente investigación se fundamenta en un estudio sociojurídico, en el cual se aplicará como metodología un análisis descriptivo y explicativo en el que se reflejará la situación laboral de los

trabajadores informales en la ciudad de Ibagué, utilizando como métodos el cualitativo y cuantitativo. Es importante resaltar que el instrumento principal para alcanzar el objetivo será la encuesta, sin descartar otra clase de herramientas. La encuesta se aplicará en la segunda fase de la investigación.

Desde la información recolectada, se hará una observación del tema con datos provenientes de la OIT y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que fungen como autoridades en cuanto a los derechos de los trabajadores, así como de los estudios adelantados por algunos académicos y los pronunciamientos de las altas Cortes colombianas, que permiten tener una perspectiva de la situación actual del acceso al trabajo formal en el país, el aumento de la informalidad y las garantías laborales existentes para la aplicación del Programa de Trabajo Decente.

El proyecto de investigación se empezó a desarrollar en marzo del 2014, por parte del grupo de investigación Jus Juris que lidera el autor del presente escrito, con la ayuda en búsqueda y recolección de información de las estudiantes del semillero de investigación Trabajo y Progreso, adscritas a la Facultad de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Ibagué.

162 Panorama mundial del trabajo informal

La OIT, como organismo de las Naciones Unidas especializado en asuntos laborales, ha tratado uno de los fenómenos más relevantes que afecta al mundo: el trabajo informal. Desde esta perspectiva observamos que cada continente ha sufrido dicha problemática de manera particular y con afectaciones en los aspectos sociales, culturales, económicos y otros, que son propios de cada zona.

En el año 2002, la OIT realizó la Conferencia 90° en la cual, en el punto VI, se ocupó de la economía informal teniendo como base de discusión el informe *El trabajo decente y la economía informal*, en el que se presenta un primer estudio completo sobre dicho asunto. En el mencionado documento se estima que entre las causas más influyentes de la informalidad están el desempleo, la extrema pobreza, el notable desequilibrio entre la oferta de trabajo y la mano de obra disponible.

Por otro lado, la OIT presenta cifras acerca del nivel de informalidad en cada continente: en la región de África alcanzó casi el 80% en el sector no agrícola, el 60% en el sector urbano, y más del 90% de los empleos nuevos son de esta naturaleza. En el caso del continente asiático encontramos que en el sector no agrícola la cantidad de trabajadores no informales es del 45% al 85% y en la zona urbana del 40% al 60%. En Europa Central y en países miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), el trabajo informal se manifiesta de las siguientes maneras: actividades de subsistencia, el trabajo no declarado, las empresas sin licencia, el comercio transfronterizo con países o regiones vecinas hasta actividades ilegales. Según un estudio realizado en Rumania, el 46%



La OIT, como organismo de las Naciones Unidas especializado en asuntos laborales, ha tratado uno de los fenómenos más relevantes que afecta al mundo: el trabajo informal. Desde esta perspectiva observamos que cada continente ha sufrido dicha problemática de manera particular y con afectaciones en los aspectos sociales, culturales, económicos y otros, que son propios de cada zona.

de todas las personas desempleadas realizaba alguna actividad informal, y el 28 % de estas tenía más de dos ocupaciones en el “sector no oficial” (Mungio, Ionita y Mandruta, 2000), y por último, en el continente latinoamericano se muestra que el porcentaje de empleo informal urbano creció el 50 % en 1990 y alcanzó un 58 % en 1997.

Finalmente, es claro que a nivel mundial el trabajo informal ha sido considerado como el último y casi único medio que tiene el trabajador para poder subsistir, sin que esto signifique la satisfacción efectiva de sus necesidades mínimas. De igual manera, el esfuerzo que deben realizar los Estados en pro de la creación de empleos formales debe acrecentarse y asegurar que el trabajador esté rodeado de condiciones dignas y de protección a través de un desarrollo real de las empresas.

163

Perspectiva internacional

Ahora bien, desde una perspectiva internacional se infiere que según el último informe de la OIT, *Panorama laboral 2013 - América Latina y Caribe*, los países que han adoptado un enfoque global en sus estrategias para contrarrestar la informalidad han alcanzado mejores resultados, logrando también la creación de empleos formales. El enfoque global se ha desarrollado por siete vías: generación de empleo de calidad y estrategias de crecimiento; entorno normativo; diálogo social, organización y representación; fomento de la igualdad y lucha contra la discriminación; medidas de apoyo a la iniciativa empresarial, competencias profesionales y financiación; ampliación de la protección social y estrategias de desarrollo local.

El mismo informe de la OIT señala que la tasa de trabajo informal en América Latina y el Caribe fue de 47,7 % para el año 2012, porcentaje similar al del año 2011 y que venía decreciendo desde el año 2005, pero que de no acatarse sus recomendaciones podría darse un retroceso en la materia.

No obstante, es importante aclarar que el avance en el asunto no ha sido común en todos los países latinoamericanos, pues en los casos de Colombia, Perú, Venezuela y Ecuador no se han logrado avances significativos. A pesar de los múltiples esfuerzos de los Estados y las organizaciones internacionales para mitigar el impacto de la crisis económica mundial de los últimos años sobre el contexto laboral, las formas más precarias de trabajo han aumentado desmesuradamente, destacándose el crecimiento del trabajo informal.

La OIT espera que para los años 2014 y 2015 se pueda realizar un debate al interior, en el cual se establezca un estándar internacional sobre la transición a la formalidad, a fin de que este sea tomado como recomendación para todos los Estados miembros.

Situación de los trabajadores informales en Colombia

164 Para presentar la perspectiva laboral de los trabajadores informales en Colombia se hace necesario, en primera instancia, revisar las cifras actuales sobre el mercado laboral expuestas por el DANE. En el último informe (trimestre móvil marzo-mayo 2014) encontramos que la tasa de informalidad en las trece ciudades metropolitanas está en 48,5%. Según la rama de actividad, el 42,2% se consolidó en el comercio, hoteles y restaurantes; según la posición ocupacional, el trabajo por cuenta propia acumuló el 60,1% de la población; por nivel educativo el 51,7% de los trabajadores informales tenía estudios secundarios; el principal lugar de informalidad es el local fijo, con un 41,3%; en cuanto a seguridad social el 91,3% de los ocupados tuvieron acceso a algún régimen en salud; del número total de ocupados el 66,0% estaba afiliado al régimen contributivo, el 22,7% al régimen subsidiado y el 2,6% al régimen especial; y finalmente el informe ejecutivo señala que el 47,1% de los encuestados estaba cotizando pensión en el periodo referenciado.

Con base en cifras como las anteriormente mencionadas, las cuales han sido permanentes y año tras año más gravosas, en las últimas dos décadas se han prendido las alarmas en el país sobre el tema de la informalidad laboral. Por ello, los entes gubernamentales han fijado algunas estrategias económicas y políticas que pretenden superar el problema, que además se orientan a la garantía del trabajo decente, como las que se mencionan a continuación:

- Ley 1429 de 2010 (Ley de Formalización y Generación de Empleo).
- Decreto 489 de 2013 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1429 de 2010”.
- Ley 1450 del 2011 (Plan Nacional de Desarrollo).
- Programa “Colombia Trabaja Formal”, año 2013.
- Programa Colombia Mayor. Programa de solidaridad para proteger a las personas de la tercera edad en extrema pobreza, con un subsidio económico bimensual para el adulto mayor.

- Decreto 2616 de 2013 “Por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes”.

Por otro lado, cabe mencionar que la pugna entre el derecho al trabajo y el derecho al goce del espacio público ha llevado a la Corte Constitucional de Colombia a manifestar su posición en distintos pronunciamientos, en los que ha reiterado:

Por esa razón, cualquier Plan o Política de recuperación del espacio público que adelanten las autoridades, que impliquen limitación de derechos para las personas, que como se ha venido señalando desarrollan actividades informales en el mismo para percibir recursos que les permitan subsistir, deben tener previstas medidas alternativas que las protejan (sentencia T-152 de 2011).

Según el estudio *Trabajo digno y decente en Colombia*, realizado en el año 2012 por la Procuraduría General de la Nación, el contexto laboral colombiano es preocupante ya que de cada diez colombianos trabajadores seis no tienen un empleo digno, además, el 63 % de los trabajadores del país ejercen labores de baja calidad, lo que se representa en desigualdad y desprotección laboral, evidenciando que nuestro país es uno de los que tiene mayor disparidad en América Latina. Asimismo, observa que el 46 % de los ingresos de los trabajadores son menores a un salario mínimo mensual y que la forma de vinculación por intermediación subió al 27,4 % en 2007, con proporción semejante de la contratación a término fijo.

165

Es claro que en el caso de Colombia no existe un plan nacional de trabajo decente, que permita avanzar en el camino hacia la formalización de los trabajadores y que asegure la protección de sus derechos sociales, a pesar de estar obligado a ello como Estado miembro y activo que es de la OIT. Algunos entes académicos como la Universidad de los Andes y la Escuela Nacional Sindical han presentado proyectos para el diseño de una política nacional en el tema, sin que hayan recibido atención por parte de los entes estatales.

Contexto del trabajo informal en el Tolima

El departamento del Tolima se ha caracterizado por ser una de las regiones con mayor tasa desempleo en el contexto nacional, ubicándose durante varios años en los primeros lugares en este aspecto. Así lo denotan diversos estudios sobre la desocupación e informalidad realizados por el DANE, el Ministerio de Trabajo y otros organismos departamentales. Esta tendencia presentó mayor acentuación en el periodo comprendido entre el 2000 y el 2011. Entre el 2000 y el 2003 Tolima presentó una tasa de desempleo de 16,7 % y mostró una disminución entre el 2004 y el 2005 al pasar de 17,9 % a 14,0 %. No obstante, su tendencia creciente continuó en los años 2006-2010 cuando alcanzó cifras de hasta

15,8%, y en el 2011 subió al 17,2%, según lo muestra el plan de desarrollo *Unidos por la grandeza del Tolima 2012-2015* (Gobernación del Tolima, 2013).

Para el año 2012 el departamento mostró una caída de 5,9 puntos porcentuales y se ubicó en un 11,3% en cifras de desempleo, uno de los valores más bajos presentados desde el año 2000. Según el DANE, la tasa de desocupación en la región central, en donde se ubica el Tolima, presenta mayor tendencia al desempleo el sexo femenino con un 55,4%, mientras que los hombres se ubican en un 44,6% (Mintrabajo, 2013).

Los datos anteriores reflejan la situación laboral precaria en la que se encuentra la población del departamento en estudio, cuyos índices de informalidad laboral en el 2012 alcanzaron el 78,6%, siendo más alto en comparación con otros departamentos como Cundinamarca (52%), Caldas (20,2%), Caquetá (20,5%), Bolívar (21,7%), Chocó (22,5%) y Atlántico (23%) (Rodríguez, 2012).

166

Es pertinente indicar que el índice de 78,6% de informalidad que registra el departamento del Tolima se toma con base en las 523 148 personas que no se encuentran afiliadas a pensiones según el Ministerio de Trabajo, de las cuales el 56% son mujeres y el 44% hombres. Según dicho Ministerio, un 37% de trabajadores tolimenses lo hacen por cuenta propia; un 60,6% son empleados domésticos, trabajadores familiares sin remuneración, jornaleros o peones, quienes se encuentran en condiciones laborales deficientes y baja remuneración; un 31,8% son empleados particulares o del Gobierno. Salarialmente, un 52,6% de los ocupados reciben ingresos mensuales precarios; de estos, un 31,7% recibe ingresos inferiores a medio salario mínimo mensual y el otro 20,9% inferior a un salario mínimo; solo un 25% de la población ocupada recibe entre uno y dos salarios mínimos, el 6,7% entre dos y cuatro salarios mínimos y el 3% recibe cuatro salarios mínimos; esto teniendo en cuenta que la medición de los salarios que se hace en la mayoría de la población ocupada no son asalariados (Mintrabajo, 2013).

Por último se debe aclarar que un 78,6% no se encontraban afiliados a pensiones para el año 2012, y que el 86,6% de la población del departamento se encuentra afiliada a un régimen de salud, así: 36,1% al régimen contributivo y el resto al régimen subsidiado. Estas cifras ofrecen un marco general de la situación que registra el departamento en materia laboral (Mintrabajo, 2013).

Teniendo en cuenta lo anterior, el Gobierno departamental adoptó una estrategia jurídica que obliga a los entes territoriales a crear mecanismos para la implementación de políticas públicas y, por ende, a promover la formalización y generación de empleo mediante beneficios parafiscales a las empresas nacientes y emprendedoras, dando así aplicación a la Ley de Formalización y Generación de Empleo “Ley de Primer Empleo” (Ley 1429 del 2010) como medio para contrarrestar el fenómeno de la informalidad.

El trabajo informal en Ibagué

La realidad laboral de la ciudad de Ibagué no es menos grave que la del departamento del Tolima: su alto índice de desocupación e informalidad la catalogan como una de las ciudades con mayor desempleo del país.

El crecimiento demográfico, la insuficiencia económica, la precaria estructura empresarial, los bajos niveles de formación y el desequilibrio existente entre la oferta (puesto de trabajo) y la demanda, son unas de las principales causas de desocupación e informalidad en el departamento y, por tanto, de la ciudad capital que concentra el 37 % de la población total.

Diversos estudios estadísticos y poblacionales desarrollados por el Ministerio de Trabajo en el *Plan de Empleo del Departamento del Tolima, 2013*, arrojaron que en Ibagué por cada diez ocupados seis se encontraban en la informalidad; gran parte de esos trabajadores informales eran mujeres (63,1 %) y en menor proporción hombres (56,5 %), cifras que superan la tasa departamental y la ubican como la quinta ciudad con mayor desocupación laboral, pasando de 16,8 % en el 2012 a un 17,5 % en el 2013, es decir, con un incremento de 0,7 puntos porcentuales, la cuarta tasa más alta de las trece ciudades que muestra el DANE con mayor informalidad. Dicha informalidad está compuesta por trabajadores por cuenta propia, trabajador familiar con y sin remuneración, empleo doméstico, y por quienes recibiendo una remuneración no cuentan con prestaciones de la seguridad social total o parcialmente.

167

Las políticas de orden nacional se han orientado a soluciones que buscan remediar por un corto tiempo el problema real de la desocupación e informalidad, por lo que carecen de una estructura que permita un verdadero cambio que conduzca a una vinculación laboral estable siguiendo los lineamientos del Programa de Trabajo decente. En cambio, han provocado una vinculación laboral inestable y sin protección social para los trabajadores, repercutiendo negativamente en la situación de todos los tolimeses, y más concretamente en los ibaguereños, pues las cifras arriba mencionadas son una clara muestra del ascenso de la informalidad en la capital del departamento.

A modo de ejemplo es bueno traer a colación el tema del trabajo infantil, que para el año 2011 fue de un 19 % en el Tolima, correspondiendo a Ibagué una tasa de 9,3 % y de 15,6 % ampliada por oficios del hogar. A ello se suma la situación de los jóvenes profesionales que se ven obligados a abandonar su ciudad en busca de mejores oportunidades, pues un trabajador asalariado en Ibagué gana en promedio 21,84 % menos que los profesionales del resto del país. Esto repercute en que la poca mano de obra calificada migre a otras ciudades a ejercer su profesión.

De la mano con lo anterior, se tiene que alrededor del 40 % de la población ibaguereña son asalariados, otro 40 % son trabajadores por cuenta propia y solo un 5 % está conformado por empleadores, denotando el poco crecimiento empresarial de la capital (Urrego, 2013, pág. 4). Lo que nos permite

concluir que la realidad laboral de Ibagué es aún más grave en comparación con ciudades capitales como Medellín o Bogotá.

Sin embargo, el Gobierno municipal en su lucha por contrarrestar los índices de informalidad y desempleo expidió el Acuerdo 014 de 2013 “por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública de empleo digno en el municipio de Ibagué y se dictan otras disposiciones”, el cual se empezaría a implementar en el 2014.

A partir de este avance de investigación y con la aplicación de las encuestas a una muestra de trabajadores informales de Ibagué, se espera obtener información primaria que permita un conocimiento específico de las condiciones laborales y de seguridad social de las personas que ejercen ese tipo de oficios, y desde allí generar un diagnóstico real de la problemática que se estudia.

Conclusiones

168

La realidad laboral de la capital del Tolima es precaria. El nivel de desocupación e informalidad en comparación con otras ciudades de Colombia es alto, el desequilibrio entre la oferta y demanda laboral de mano de obra calificada y no calificada hace cada día más difícil la apertura de empleo formal, así como el acceso a un empleo para aquellos que no cuentan con un nivel de educación superior o técnico.

Ibagué se caracteriza por un gran crecimiento demográfico producto de diversos factores, entre los que se encuentra el desplazamiento, lo que conlleva que gran parte de su recurso humano esté conformado por campesinos y población vulnerable (mujeres, niños, adultos mayores, enfermos, indígenas y afrodescendientes) carente de formación profesional. Lo anterior, sumado a su estado socioeconómico, la poca inversión pública o privada en el sector industria y la falta de modelos económicos favorables, consolidados y eficaces, hacen de Ibagué una ciudad de informalidad laboral donde los trabajadores se sienten marginados y excluidos de la poca oferta de puestos de trabajo formales que les permitan un “trabajo decente”.

Aun cuando los Gobiernos nacional y local han implementado estrategias con el fin de combatir la informalidad laboral, atendiendo lo dispuesto en los lineamientos de la OIT en su Programa de Trabajo Decente se puede afirmar que sus esfuerzos han sido débiles, pues es claro que resulta inocuo expedir normas para formalizar el empleo, el teletrabajo o la igualdad salarial, entre otras, si no se garantiza la seguridad social para todo los trabajadores y sus familias, el respeto por sus derechos fundamentales y un salario digno que les permita la satisfacción de sus necesidades.

Por último, el poco desarrollo económico y la falta de políticas públicas que fomenten la creación de empresa también son otras de las causas más comunes de informalidad en la capital del Tolima, pues

hay una creciente demanda de trabajadores frente a la poca creación de empresa formal, lo que lleva a un desequilibrio que está muy lejos de alcanzar los objetivos del Programa de Trabajo Decente.

Referencias

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-152 de 2011.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (Junio de 2013). *Boletín Regiones I semestre 2013*. Recuperado de DANE: file:///C:/Users/Estudiante/Downloads/bol_regiones_Isem_13.pdf
- El Tiempo. (13 de mayo de 2008). *El tema del desplazamiento forzado en Ibagué desbordó su capacidad de atención*. Recuperado de eltiempo.com: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4162407>
- Espinoza, M. (2003). *Trabajo decente y protección social*. Recuperado de OIT CHILE: <http://www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/ser/ser007.pdf>
- Fundación Corona. (Junio de 2012). *Evaluación a la calidad de vida en Ibagué 2008 -2011*. Recuperado de: <http://www.fundacioncorona.org.co/templates/publicaciones.php?search=Evaluaci%F3n%20de%20la%20calidad%20de%20vida%20en%20Ibagu%E9%20%202008%20-%202011>
- Ghai, D. (2003). La medición del trabajo decente. *Revista Internacional del Trabajo*, (3).
- Gobernación del Tolima. (Enero de 2013). *Plan de desarrollo Unidos por la grandeza del Tolima*. Recuperado de Ejecutor: http://www.ejecutortolima.gov.co/plan_de_desarrollo.php
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (Junio de 2013). *Plan de empleo del departamento del Tolima*. Recuperado de: <http://ejecutorinfo.tolima.gov.co/observatorio/Documentos/PLAN%20DE%20EMPLEO%20TOLIMA%20FINAL.pdf>
- Mungiu Pippidi, A., Ionita, S. y Mandruta, D. (2000). *In the shadow economy. The informal economy and survival strategies of the unemployed during Rumania transition*. Viena: Soco/IWM.
- Oficina Internacional del Trabajo [OIT]. (2013). *Economía informal y trabajo decente, transición hacia la formalidad*. Ginebra: International Labour Office.
- Oficina Internacional del Trabajo - O. R. (2013). *La OIT en América Latina y el Caribe. Avances y perspectivas*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (2013). *Panorama Laboral 2013 - América Latina y el Caribe*. OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Procuraduría General de la Nación. (2012). *Trabajo digno y decente en Colombia*. Bogotá: Autor.
- Rodríguez, I. (27 de noviembre de 2012). *Cundinamarca, "subcampeón" de la informalidad laboral*. Recuperado de elector: <http://periodicoelector.com/index.php/de-interes/economia/1805-cundinamarca-subcampeon-de-la-informalidad-laboral>
- Somavia, J. (1999). *Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra: OIT.
- Urrego, L. (2013). Una breve descripción laboral de los profesionales en Ibagué. *Observatorio de empleo y Recursos Humanos del Tolima*, (4).

Políticas públicas de educación en derechos humanos: un desafío ante la actual crisis carcelaria en Colombia*¹

Human Rights Education Public Policies: a challenge to the current crisis of the prisons in Colombia

María Esther Rojas Zorro²
mariaesther.educadoraddhh@gmail.com

RESUMEN

Este artículo responde a la necesidad de comprender, analizar e implementar una política pública de educación en derechos humanos dentro del sistema penitenciario colombiano desde una perspectiva crítica, a partir del reconocimiento de la actual crisis carcelaria que refleja la flagrante vulneración de los derechos humanos a la que se ven sometidas las personas privadas de la libertad. Una educación en derechos humanos que se constituya en el centro de las políticas públicas en las cárceles colombianas, a fin de superar el actual estado de cosas inconstitucional que impide un ejercicio real de los derechos fundamentales para la dignificación de las personas privadas de la libertad con justicia social.

PALABRAS CLAVE: políticas públicas, derechos humanos, educación, sistema penitenciario colombiano, crisis carcelaria, dignidad humana, cultura de paz.

Fecha de recepción: 2015/03/11
Fecha de evaluación: 2015/04/06
Fecha de aceptación: 2015/04/30

ABSTRACT

This article answers the need to understand, analyze and implement Human Rights Education Public Policies from a critical perspective, upon the recognition of the current crisis in prison system reflecting the flagrante violation of human rights to which people are subjected people to a deprivation of their liberty. A Human Rights Education, which is incorporated in the center of the public policies of the Colombian prisons, with the purpose of overcoming the current unconstitutional state of affairs, which does not allow a real exercise of fundamental rights for de dignity of people deprived of the liberty with social justice.

KEYWORDS: public policy, human rights, education, Colombian Prison System, prison crisis, human dignity, culture of peace.

170

* Cómo citar este artículo: Rojas Zorro, M. E. (Junio, 2015). Políticas públicas de educación en derechos humanos: un desafío ante la actual crisis carcelaria en Colombia. *Criterio Jurídico Garantista*, 7(12), 170-183.

1. Artículo de reflexión producto de la investigación terminada para optar el título de Magíster en Derechos Humanos "Educación en derechos humanos y dignidad humana en el sistema penitenciario colombiano", en el marco de la línea pedagógica de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, sede Bogotá (2015).
2. Licenciada en Educación Comunitaria con énfasis en Derechos Humanos, Universidad Pedagógica Nacional. Candidata a Magíster en Derechos Humanos, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). Miembro adscrito a la Brigada Jurídica Eduardo Umaña Mendoza.

Introducción

El sistema penitenciario se ha constituido a través de la historia en una estricta organización para que el Estado ejecute las sanciones penales que importan privación o restricción de la libertad individual como condición *sine qua non* para su efectividad (García, 1995, p. 28). Dicha organización ha determinado la forma de convivencia que se desarrolla al interior de las prisiones en el mundo, caracterizadas en su gran mayoría por el trato cruel, inhumano y degradante a quienes son considerados como infractores de la ley.

Con el correr de los años y la concepción de ideas humanistas derivadas del iluminismo³ se producen una serie de reformas, las cuales se inician con John Howard,⁴ Cesar Beccaría⁵ y Jeremy Bentham,⁶ todos ellos guiados por los principios de la filosofía liberal y del movimiento revolucionario francés, quienes influyeron en la “humanización” de los castigos de carácter personal, mediante bases legales en la imposición de las penas y la comisión de delitos (Acosta, 1996, p. 16).

Hoy por hoy, en el marco de dichas reformas que ostentan un carácter legal, las sanciones penales

han estado acompañadas no solo de la restricción de gran parte de los derechos fundamentales, sino de severos dispositivos disciplinarios que evidencian un nuevo poder de juzgar; una genealogía del actual complejo judicial en el que el poder de castigar se apoya y recibe sus justificaciones y sus reglas (Foucault, 2002, p. 32), aunque de facto se esté vulnerando la dignidad humana, puesto que su finalidad no tiene un carácter reformador y humanista, sino el de someter al interno bajo un conjunto de influencias en la institución. Esta es precisamente una de las mayores tensiones que tanto hombres como mujeres de distintas condiciones sociales, políticas, culturales y de género tienen que afrontar en las diferentes cárceles colombianas, ya que su tratamiento no se asume desde un ámbito reformador, mucho menos desde una perspectiva de educación o acto pedagógico para generar procesos de resocialización e inclusión, sino de manera instrumentalista, dado que en la práctica no solo se suele ignorar su dignidad sino que casi por regla general se las percibe como una amenaza para la sociedad.

En el presente artículo se realiza un análisis crítico acerca de las políticas públicas de educación en derechos humanos y su incidencia dentro del sistema penitenciario colombiano. Para ello, en

3. La Ilustración fue una época histórica y un movimiento cultural e intelectual europeo que se desarrolló especialmente en Francia e Inglaterra, desde fines del siglo XVII hasta el inicio de la Revolución francesa. Se denominó así por la intencionalidad de disipar las tinieblas de la humanidad mediante las luces de la razón; tuvo gran influencia en aspectos sociales, políticos, económicos y artísticos de la época.

4. Filántropo inglés (1726-1790), primer reformador de la prisión.

5. Literato, filósofo, jurista y economista italiano (1738-1794).

6. Pensador inglés (1748-1832), padre del utilitarismo. Se ocupó de la reforma penitenciaria elaborando un modelo de construcción de cárcel que denominó *el panóptico*.

primer lugar, se hace una breve aproximación al concepto de políticas públicas, seguido del desarrollo normativo a nivel nacional e internacional como base en este derecho. Posteriormente, se analizan algunas políticas institucionales de derechos humanos que sustentan al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)⁷ y los obstáculos para el ejercicio pleno de los derechos, que dan cuenta de una disyuntiva existente entre dichas normas y su aplicabilidad. Al final, se presentan algunas conclusiones que dan cuenta de la importancia de las políticas públicas de educación en derechos humanos, como herramienta jurídica y pedagógica para que esta población de hombres y mujeres insertos en un micro mundo tan diverso y profundo asuman el reto de constituirse como sujetos de derecho, con capacidad de generar procesos de transformación en la construcción de una cultura de paz.

Las políticas públicas en el sistema penitenciario colombiano

Entendidas como el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas (Salazar, 1999, p. 41), las políticas públicas en el sistema penitenciario no son simplemente producto de decisiones, ya que estas deben responder a la situación de las necesidades más apremiantes en derechos humanos, que la población penitenciaria

y la sociedad reclaman en su conjunto para que se tomen las medidas pertinentes por parte del gobierno, y así, dar solución a todos los problemas socialmente considerados (Salazar, 1999, p. 42).

Pero, ¿serán tales políticas públicas el instrumento efectivo que resuelve las problemáticas de la población penitenciaria, cuando un *estado de cosas inconstitucional*⁸ sigue latente y los objetivos propuestos no alcanzan a solventar la situación? Para resolver este interrogante es necesario hacer un análisis que determine, en primera instancia, la importancia de los derechos humanos en las políticas públicas para que se logre una integralidad en el cumplimiento de dichos objetivos.

Los derechos humanos como núcleo central de las políticas públicas

Uno de los principales lineamientos del enfoque de derechos humanos como centro de las políticas públicas consiste en otorgar poder a los sectores excluidos, a fin de que estos sean reconocidos como titulares de derechos que obligan al Estado no solo a cumplir con ciertos mandatos morales o políticos en beneficio de la población, sino a dar cumplimiento a obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados y convenios de derechos humanos. De este modo,

se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas para que el punto de par-

7. Institución de naturaleza jurídica y establecimiento público de orden nacional, adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia, con capacidad para desarrollar políticas públicas penitenciarias modernas tendientes a lograr la reinserción social.

8. Figura jurídica creada por la Corte Constitucional, a través de la cual se declara que algunos hechos son abiertamente contrarios al Estado social de derecho, referido a los principios fundamentales establecidos en la Constitución Política de Colombia de 1991.



Las políticas públicas en el sistema penitenciario no son simplemente producto de decisiones, ya que estas deben responder a la situación de las necesidades más apremiantes en derechos humanos, que la población penitenciaria y la sociedad reclaman en su conjunto para que se tomen las medidas pertinentes por parte del gobierno, y así, dar solución a todos los problemas socialmente considerados.

tida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino el de sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas (Abramovich, 2006, p. 35).

Así, los derechos humanos no solo apuntan a denunciar las violaciones masivas o sistemáticas de derechos, sino también a establecer un cuerpo de principios que incida en el mejoramiento de procesos democráticos que permitan la consolidación de situaciones más equitativas y justas en medio del estado de cosas inconstitucional que se evidencia en los centros penitenciarios.

Estado de cosas inconstitucional como factor determinante de la ausencia de una política pública penitenciaria en Colombia

La presencia de un estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario da cuenta de la ausencia de una política pública integral,

diseñada desde el marco jurídico y social, que ampare los derechos. Esto ha generado una serie de incertidumbres y contradicciones, por cuanto las instituciones y el Gobierno se han preocupado más por dar solución a la crisis mediante la construcción de infraestructura penitenciaria de manera indiscriminada, antes que de garantizar los principios fundamentales que deben imperar en el Estado social de derecho consagrado en la Carta Política de 1991.⁹ Ante esta situación, la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia T-153/98 evidenció la creciente vulneración de los derechos humanos en las cárceles y penitenciarías del país, expresó su gran preocupación al respecto y ordenó una serie de medidas a fin de contrarrestar esta situación. En sus palabras,

las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos (...) Esta situación

9. Constitución Política de Colombia de 1991. Título I. De los Principios Fundamentales, art. 1º.

se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional.

Paradójicamente, durante el gobierno del ex-presidente Andrés Pastrana¹⁰ se dieron unos “avances” en materia de infraestructura, con la implementación de una “nueva cultura penitenciaria”¹¹ que prometía la modernización de todo un sistema en cuestión de derechos humanos, en el marco del Programa de Mejoramiento para el Sistema Penitenciario de Colombia firmado entre la Embajada de Estados Unidos y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) en el año 2000. En el marco de dicho acuerdo el Gobierno americano, a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Buró Federal de Prisiones (BOP),¹² intervino con financiamiento, asesoría y supervisión, amparado por las políticas de seguridad. Dicho programa dio paso a la construcción de nuevos centros penitenciarios de máxima y mediana seguridad, donde la función de resocialización quedó desplazada por el aislamiento, mediante políticas de extrema seguridad en las que se limita en exceso el ejercicio de los más elementales derechos.

Ejemplo de ello es la cárcel de la Tramacúa en Valledupar (Cesar), en donde las graves violaciones a los derechos humanos llevaron a los internos a instaurar acción de tutela contra el INPEC. En respuesta, la Corte Constitucional en la senten-

cia T-282/14, con ponencia del magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, concedió el amparo de los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida digna, al acceso al agua potable y a la salud de los internos allí reclusos, y ordenó al establecimiento carcelario y al INPEC convocar en los once meses siguientes a la notificación de la providencia una visita técnica que

verifique el estado del lugar y los avances en la garantía de los derechos humanos de los internos. Si no se observa que la situación ha cambiado y que se garantiza al interior del mismo una estadía en condiciones dignas para los reclusos el mismo deberá ser clausurado.

De este modo, la nueva cultura carcelaria no significó un avance sino un retroceso en el sistema penitenciario colombiano, por cuanto este se ha institucionalizado como un aparato de represión estatal, en cuyos establecimientos se infringe castigo y otras medidas sancionatorias del delito, omitiendo en muchos casos las sentencias de la Corte Constitucional y vulnerando los más elementales derechos de las personas privadas de la libertad y, por ende, su dignidad.

Crisis actual en el sistema penitenciario colombiano

Si bien el Estado ha brindado al sistema penitenciario colombiano algunas soluciones, los

10. Ejerció el cargo de Presidente de la República entre 1998 y 2002.

11. Esta terminó siendo una cultura de represión e intimidación mediante el incremento de la capacidad de las cárceles bajo condiciones de máxima seguridad, control excesivo y violación de los más elementales derechos.

12. Agencia del Departamento de Justicia de los Estados Unidos que gestiona las prisiones y cárceles federales.

conflictos sociales al interior de los centros de reclusión están por resolver, puesto que el único tratamiento de la población transgresora ha sido la penalización de los delitos y el encierro, profundizando aún más la crisis que se vive al interior de los establecimientos penitenciarios.

Este escenario se refleja, por un lado, en el *Informe de la situación de derechos humanos en Colombia 2008-2013. Plataformas y organizaciones internacionales*, realizado por la Oficina Internacional de los Derechos Humanos Acción Colombia (OIDHACO), según el cual existen 142 cárceles colombianas caracterizadas en su mayoría por el crítico hacinamiento y por la falta de acceso a derechos como la salud y la educación, entre otros. De otro lado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2013) en su informe de país sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, analiza los que considera

son los problemas más graves en el sistema penitenciario: el hacinamiento y el crecimiento acelerado de la población penal; las deficiencias en la prestación de los servicios de salud en los centros penales; la falta de separación entre procesados y condenados; la falta de agua potable en algunos penales; y las detenciones arbitrarias producto de políticas de seguridad, entre otros (p. 422 y ss.). Como podemos ver, las cárceles no han sido precisamente el lugar donde las personas privadas de la libertad puedan contar con las adecuadas condiciones de infraestructura,

Las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos

seguridad y tratamiento, situaciones que atentan contra el principio fundamental de respeto por la dignidad humana, la cual debe constituirse como punto central de los derechos humanos.

La dignidad como principio rector de los derechos humanos

La dignidad humana, desde una perspectiva crítica, es entendida como la condición especial que reviste todo ser humano por el hecho de serlo, y que lo caracteriza de forma permanente y fundamental desde su concepción hasta su muerte, más aún, lo trasciende (Sarmiento, 2013, p. 4). Desde el ámbito normativo, la Ley 1709 del 20 de enero de 2014, por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, y se dictan otras disposiciones, consagra la dignidad humana

como principio fundamental, y establece que los derechos humanos deberán defender el respeto a la autonomía como posibilidad de diseñar un plan vital, el mejoramiento de las condiciones materiales para la existencia, y el respeto a la integridad física y moral (art. 5°).

Sin ir más lejos, la sentencia T-881 de 2002 de la Corte Constitucional (M. P.: Eduardo Montealegre Lynett), define el enunciado normativo *dignidad humana*, mediante tres lineamientos claros y diferenciables: en primer lugar, como

autonomía; en segundo lugar, como ciertas condiciones materiales concretas de existencia; y, en tercer lugar, como intangibilidad de bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral, es decir, vivir sin humillaciones. Desde el punto de vista de la funcionalidad, la Sala ha identificado tres lineamientos para entender la dignidad humana: como principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor; como principio constitucional; y como derecho fundamental autónomo.

En ese orden de ideas, la política penitenciaria se convierte en un eje fundamental de la profunda reforma que requiere la justicia en Colombia, al que deben articularse lo normativo, la infraestructura, la coordinación institucional, lo educativo, entre otros elementos que concertados permitan el desarrollo de proyectos y programas estatales encaminados a minimizar las violaciones a la dignidad humana. Las múltiples tensiones y conflictos que se evidencian en la actualidad dan cuenta de la grave vulneración de la dignidad y de los derechos humanos que afrontan los internos, lo que concita al sistema penitenciario a reflexionar sobre dicha situación y a implementar la educación en derechos humanos, para que el actual estado de cosas sea superado y se ejerzan de manera real los derechos fundamentales para la dignificación de las personas privadas de su libertad en un marco de justicia social.

Marco jurídico en la política de educación en derechos humanos

En el contexto educativo penitenciario se deben tener en cuenta los instrumentos legales internacionales, nacionales y locales sobre derechos humanos que garantizan mejores condiciones de detención a las personas privadas de la libertad.

Marco normativo internacional

La mayoría de los países han firmado y ratificado los instrumentos legales internacionales sobre derechos humanos que garantizan mejores condiciones de reclusión a la población de internos. La educación en derechos humanos se encuentra fundamentada en los principios y convenios internacionales que establecen instrumentos concretos de prevención de violaciones a tales derechos y que permiten la construcción de una convivencia pacífica y democrática.

Desde esa perspectiva, el marco normativo de derechos humanos de las Naciones Unidas está constituido por instrumentos de interés para la educación en establecimientos penitenciarios, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos¹³ que hace mención al derecho de toda persona a la educación (art. 26) y a la participación en la vida cultural (art. 27). El derecho a la educación implica el derecho a desarrollar la

13. Aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948, en su Resolución 217A (III).

propia personalidad en la mayor medida posible, lo que configura la dignidad como centro de los derechos humanos y al contexto penitenciario como un escenario propicio para generar procesos de aprendizaje en materia de derechos humanos, planteamientos ratificados en los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹⁴

Por otro lado, se encuentran las observaciones específicas de los relatores del derecho a la educación y los instrumentos relativos a los derechos humanos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en las cuales se sustenta la idea que la situación actual en los establecimientos penitenciarios opera como un factor de reproducción permanente de la situación de violencia, para lo cual las políticas públicas sobre seguridad ciudadana que implementen los Estados deben contemplar, de manera prioritaria, acciones de prevención de la violencia y el delito enfocadas en la salud pública, educación, empleo y formación para el respeto a los derechos humanos y construcción de ciudadanía democrática (CIDH, 2011, p. 4). Así mismo, el *Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión* y los *Principios básicos para el tratamiento de los reclusos*,¹⁵ que

integran el bloque de constitucionalidad y que la Corte Constitucional ha venido reiterando en su jurisprudencia respecto al estado de cosas inconstitucional en los establecimientos penitenciarios y carcelarios. El derecho de los reclusos a las actividades culturales y a la educación también se recoge en el número 6 de los *Principios básicos para el tratamiento de los reclusos*: “Todos los reclusos tendrán derecho a participar en actividades culturales y educativas encaminadas a desarrollar plenamente la personalidad humana”. De otro lado, las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos* disponen que se tomarán medidas para mejorar la instrucción básica de todos los reclusos y deberá coordinarse en cuanto sea posible con el sistema de instrucción pública.¹⁶

En Colombia, el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH) se ha constituido en un eje de formación en este aspecto, mediante procesos de aprendizaje que buscan la disminución de las violaciones y el fortalecimiento de una cultura de respeto y tolerancia en la que la solidaridad humana tenga una expresión plena, como una obligación de los Estados con base en normas del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y del derecho internacional humanitario (DIH).¹⁷

14. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

15. Adoptados y proclamados por la Asamblea General de Naciones Unidas en sus resoluciones 43/173 del 9 de diciembre de 1988 y 45/111 del 14 de diciembre de 1990, respectivamente.

16. La cuestión de la educación básica en las prisiones se trata en la Resolución 1990/20 del Consejo Económico y Social, de 24 de mayo de 1990.

17. *Ibidem*. Estándares Internacionales.



178

La Ley 65 de 1993, por medio de la cual se establece el Código Penitenciario y Carcelario, determina en el artículo 42 la implementación de programas de educación y actualización a través de la Escuela Penitenciaria Nacional, tanto para los funcionarios del INPEC y miembros de otras instituciones del Gobierno como para profesionales en general, los cuales “incluirán la formación conducente a la debida promoción y garantía de los derechos humanos dentro del tratamiento penitenciario y carcelario.

Los mencionados instrumentos de derechos humanos internacionalmente reconocidos y firmados por muchos de los Estados miembros de las Naciones Unidas, constituyen el marco normativo para posibles iniciativas en la esfera de las políticas públicas de educación en derechos humanos de los centros penitenciarios.

Marco normativo nacional

Dentro del marco normativo nacional de la política educativa se destaca en primera instancia la Constitución Política, norma de normas cuyo artículo 41 establece la obligatoriedad del estudio de la Constitución y la instrucción cívica, así como del fomento de las prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana en todas las instituciones de educación oficiales y privadas; a su vez, el artículo 67 determina la educación como un derecho de la persona y un servicio público para formar al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; mientras el artículo 282 deja al defensor del pueblo la responsabilidad de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, así como la función de recomendar las políticas para su enseñanza.

En ese orden de ideas, el derecho a la educación en el contexto penitenciario se convierte en un derecho fundamental cuya responsabilidad recae en el Estado mismo, al punto que la Corte Constitucional en sentencia T-377/95 afirma que la educación debe propender porque cada uno de los actores del proceso educativo se apropie de los principios fundamentales para una mejor convivencia, tales como el respeto, la tolerancia y la igualdad en la diferencia. Enfatiza allí mismo la Corte que la vulneración a este derecho implica la vulneración de otros derechos fundamentales, en cuanto esta es impartida en el seno de instituciones regidas por la ley, que determinan los derechos y deberes de los miembros que conforman el ámbito educativo.

Por otra parte, la Ley General de Educación (Ley 115/94), máxima norma en educación a nivel

nacional, fundamentada en el derecho a la educación que tiene toda persona de acuerdo con la Constitución Política, define en el artículo 71 lo relacionado con el fomento de la educación para la rehabilitación y la reinserción social.

La Ley 65 de 1993, por medio de la cual se establece el Código Penitenciario y Carcelario,¹⁸ determina en el artículo 42 la implementación de programas de educación y actualización a través de la Escuela Penitenciaria Nacional, tanto para los funcionarios del INPEC y miembros de otras instituciones del Gobierno como para profesionales en general, los cuales “incluirán la formación conducente a la debida promoción y garantía de los derechos humanos dentro del tratamiento penitenciario y carcelario”. Sin embargo, dicho artículo no menciona que la capacitación sea impartida a la población de internos, lo cual le da un carácter excluyente. No obstante, esta misma ley en el título VIII se ocupa de la educación y enseñanza para la población de internos. En el artículo 94 establece que la educación al igual que el trabajo constituye la base fundamental de la resocialización, que “la educación impartida deberá tener en cuenta los métodos pedagógicos propios del sistema penitenciario, el cual enseñará y afirmará en el interno, el conocimiento y respeto de los valores humanos, de las instituciones públicas y sociales, de las leyes y normas de convivencia ciudadana y el desarrollo de su sentido moral”.

A su vez, la Resolución 7302 de 2005 del INPEC resalta que la atención y el tratamiento penitenciario estarán orientados por los principios definidos “en la Carta Política de 1991, en la Ley 65 de 1993 y en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del delito y Tratamiento del Delincuente” (art. 1), principios entre los que destaca: el respeto a la dignidad humana, la convivencia y la concertación, la igualdad, la equidad, la autonomía, entre otros. Dicha resolución se adhiere al bloque de constitucionalidad debido a la fuerza vinculante que tiene con las normas internacionales que propenden por el respeto y la garantía de los derechos fundamentales de la población de internos. Esto implica que si bien el sistema penitenciario no promueve la adopción de medidas concretas que garanticen la efectividad y cumplimiento de los derechos fundamentales de los internos, por intermedio del bloque de constitucionalidad se obliga de manera enfática al Estado colombiano a promoverlos, tal y como lo establece el artículo 93 de la Carta Constitucional.¹⁹

En el marco normativo local, la educación en derechos humanos se rige por el Acuerdo 125 de 2004 del Concejo de Bogotá, mediante el cual se implementa la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, responsabilidad a cargo de la Secretaría

18. Reformada por la Ley 1709 del 20 de enero de 2014.

19. Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

de Educación de Bogotá, el cual establece su implementación de manera progresiva para la población privada de la libertad. Sin embargo, hasta el momento no se conocen procesos de implementación de dicha cátedra en ninguno de los establecimientos penitenciarios de Colombia; no obstante, se han realizado importantes procesos pedagógicos por parte de la Defensoría del Pueblo, instituciones de educación superior, organizaciones de derechos humanos, entre otras, que dan cuenta de la voluntad de diferentes actores externos de realizar aportes significativos a las políticas públicas que hacen parte del entorno social y educativo del sistema penitenciario colombiano en perspectiva de derechos humanos.

180

Finalmente, el Congreso de la República “con el fin de garantizar la creación y el fortalecimiento de una cultura de paz en Colombia” expidió la Ley 1732 de 2014 mediante la cual se establece la Cátedra de la Paz en todas las instituciones educativas del país. Los establecimientos penitenciarios no serán la excepción en la implementación de esta cátedra que será una apuesta más por una educación en derechos humanos en el contexto penitenciario, y la base para una cultura de paz.

Conclusiones y consideraciones finales

El desconocimiento de los derechos humanos y de los mecanismos para exigirlos, defenderlos y hacerlos valer al interior de las prisiones genera en los internos la convicción de que por estar privados de su libertad han sido despojados de sus otros derechos. En la mayoría de los casos son los mismos funcionarios de las instituciones penitenciarias y carcelarias quienes se encargan

de vulnerar los derechos fundamentales de las personas allí recluidas. La difícil situación que el interno vive en prisión se refleja en las limitaciones en el acceso a la justicia; en la desigualdad de oportunidades para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales; y en la violación al principio fundamental de la dignidad humana.

La educación en derechos humanos está encaminada, en el caso del Estado colombiano, a resolver las diferentes problemáticas de carácter estructural dejando de lado la necesidad de generar procesos educativos para que el interno logre asumirse como un sujeto de derecho capaz de transformar su entorno y así lograr una mejor convivencia y el respeto a su dignidad.

Las políticas públicas deben buscar avanzar en la garantía del derecho a la educación con enfoque de derechos humanos sin distinciones de etnia; género; condición política, social o cultural; credo o pensamiento, entre otros, desde una perspectiva que incluya a quienes se encuentran privados de la libertad.

Al Estado, como garante de los derechos fundamentales, le cabe la responsabilidad de incidir en la elaboración de propuestas y directrices generales y de propiciar que sus instituciones, en asocio con entidades privadas como universidades, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, entre otras, se comprometan en la construcción de una cultura de paz.

La educación en derechos humanos en el contexto penitenciario colombiano debe dejar de ser un tema invisible para convertirse en un eje central de las políticas públicas, en un punto obligado de

los eventos nacionales e internacionales que se ocupen de esta materia, y una acción cotidiana al interior de las instituciones estatales responsables de la ejecución, control y vigilancia del cumplimiento de los derechos fundamentales.

Es claro que dentro de una política pública de educación en derechos humanos la dignidad de las personas privadas de la libertad debe constituirse en un principio rector, de modo que se garantice al interno no solo las condiciones que amerita como ser humano, sino como sujeto de derechos. En ese sentido, se hace necesario políticas públicas que brinden al interno posibilidades de acceso a programas educativos en derechos humanos, civiles, sociales y de salud, incluso extensivos a sus familiares. Una meta de esta naturaleza exige un plan estratégico que oriente y defina no solo las directrices políticas y administrativas, sino que garantice su cumplimiento y permanencia, es decir, una política de educación que atienda la realidad de esta población, con sus derechos, necesidades y deberes, más allá de los cambios de gobierno y de la administración de las instituciones.

Como proyección de este artículo, y teniendo en cuenta que al interior de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia se ha creado la Maestría en Derechos Humanos; y que en las facultades de Derecho de las universidades en general existen programas y proyectos encaminados a fortalecer, promover y divulgar los derechos humanos de la población carcelaria, sería muy importante que desde la dirección de estos se promoviera un serio compromiso con la elaboración de políticas públicas de educación en derechos humanos, que tengan un alto impacto

en la solución de la crisis que se vive al interior de los centros penitenciarios del país, contando con la participación del Ministerio de Justicia, el INPEC e incluso del Congreso de la República a través un proyecto de ley. Con base en ello, se busca también proponer al Gobierno que decrete una emergencia carcelaria, medida que permite tomar decisiones de fondo en el sentido de convertir la educación en derechos humanos en un desafío para atenuar la lamentable situación carcelaria en Colombia.

Finalmente, la implementación y ejecución de políticas públicas de educación en derechos humanos en el sistema penitenciario será el motor de transformaciones individuales y sociales, que como praxis se apoyan en un conjunto de valores que son también derechos, y que alcanzan entidad jurídica cuyo contenido normativo les otorga un carácter de exigibilidad que coincide en un núcleo básico: la vida humana, la integridad personal, la libertad, la igualdad entre personas, la tolerancia, la participación, la justicia, la solidaridad y la dignidad humana, valores todos importantes para la construcción de una cultura de paz.

Referencias

- Abramovich, V. (2006). *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Obtenido de: http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0057/enfoque_de_dchos_en_estrategias_y_politicas_desarrollo_Am_Lat.pdf.
- Acosta, D. (1996). *Sistema integral de tratamiento progresivo penitenciario. Reflexión en torno a la*

- construcción de un modelo de atención a internos*. Bogotá: INPEC.
- Consejo de Bogotá. Acuerdo 125 de 2004.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2011). *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas*. Obtenido de: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Informe de país. Colombia. Verdad, justicia y reparación. Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. Obtenido de: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/justicia-verdad-reparacion-es.pdf>
- Congreso de la República. (19 de agosto de 1993). *Ley 65 de 1993. Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario*.
- Congreso de la República. (8 de febrero de 1994). *Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación*.
- Congreso de la República. (20 de enero de 2014). *Ley 1709 de 2014. Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones*.
- Congreso de Colombia. (1 de septiembre de 2014). *Ley 1732 de 2014. Por la cual se establece la Cátedra de la Paz en todas las instituciones educativas del país*.
- Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Corte Constitucional. Sentencia T-153/1998 (M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz).
- Corte Constitucional. Sentencia T-881/2002 (M. P.: Eduardo Montealegre Lynett).
- Corte Constitucional. Sentencia T-337/1995 (M. P.: Fabio Morón Díaz).
- Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México D. F.: Siglo XXI Editores.
- García, C. (1955). En torno al concepto de régimen penitenciario. *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, (117).
- García, C. (1995). *Historia de la prisión: teorías economicistas, crítica (curso de doctorado)*. Edisofer.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario [INPEC]. (23 de noviembre de 2005). *Resolución 7302 de 2005. Por medio de la cual se revocan las resoluciones 4105 del 25 de septiembre de 1997 y número 5964 del 9 de diciembre de 1998 y se expiden pautas para la atención integral y el tratamiento penitenciario*.
- Manrique Zuluaga, V. (6 de junio de 2013). *Crisis carcelaria por ausencia de política pública: improvisación y contradicciones*. Obtenido de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/crisis-carcelaria-ausencia-politica-publica-improvisacion-contradicciones/345594-3>. Visitada Marzo de 2015.
- Naciones Unidas. (1948). *Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*.
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Resolución 217A (III).
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*.
- Naciones Unidas. (1955). *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*. Obtenido de: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf
- Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.
- Naciones Unidas. (1976). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
- Naciones Unidas. (1990). *Principios básicos para el tratamiento de los reclusos*. Obtenido de: <http://>

- www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/-BasicPrinciples-TreatmentOfPrisoners.aspx
- Naciones Unidas. (1995). *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*.
- Naciones Unidas. (2005). *Los derechos humanos y las prisiones. Manual de bolsillo de normas internacionales de derechos humanos para funcionarios de instituciones penitenciarias*. Obtenido de: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training11Add3sp.pdf>
- Oficina Internacional de los Derechos Humanos Acción Colombia [OIDHACO]. (2013). *Informe de la situación de derechos humanos en Colombia 2008-2013. Plataformas y organizaciones internacionales*. Obtenido de: <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/1196344256.pdf>
- Organización de los Estados Americanos. (1999). *Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*.
- Ministerio de Educación. (2010). *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH)*. Bogotá: Autor.
- Consejo Económico y Social [Conpes]. (24 de mayo de 1990). *Resolución 1990/20. La educación en los establecimientos penitenciarios*.
- Salazar, C. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá: Facultad de Ciencias Jurídicas. Universidad Javeriana.
- Sarmiento, L. (2013). *Teoría crítica. Fundamento de los derechos humanos*. LSA.

La violencia escolar: una cuestión más allá de las aulas^{*1}

School violence: A Matter problem that goes beyond the classroom

Diana Delgadillo Páez y Luz Mary Ramírez Palacios**

RESUMEN

La violencia escolar se explica en aspectos exógenos al contexto de la escuela, aun cuando sus principales manifestaciones tengan su mayor auge e impacto allí. Así, las vivencias sociales moldean comportamientos que se reflejan en la escuela y que se hacen más complejos con la inaplicación de los derechos humanos.

PALABRAS CLAVE: violencia escolar, contexto social, ambiente escolar, desigualdad social, derechos humanos.

ABSTRACT

School violence is explained in the school context exogenous aspects, even if their main manifestations have their heyday and impact there. Thus, the social experiences shape behaviors that are reflected in the school become more complex with the derogation of human rights.

KEYWORDS: school violence, social context, human rights, school environment, social inequality.

184

Fecha de recepción: 2015/02/26
Fecha de evaluación: 2015/03/11
Fecha de aceptación: 2015/05/04

* Cómo citar este artículo: Delgadillo Páez, D. y Ramírez Palacios, L. M. (Junio, 2015). La violencia escolar: una cuestión más allá de las aulas. *Criterio Jurídico Garantista*, 7(12), 184-197.

** Estudiantes de la Maestría en Derechos Humanos. UPTC. Sede Chiquinquirá. El artículo es producto de la investigación terminada en diciembre de 2014 para optar el grado de Magíster en Derechos Humanos.

1. Ministerio de Educación Nacional (Abril, 2009). *Al tablero*, (49), 1. Disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulo-192210.html>

“Los niños y niñas desarrollan mejor sus capacidades cuando el ambiente les brinda las posibilidades adecuadas”¹

“Children better develop their skills when the environment provides them the suitable conditions”

Violencia escolar: el bullying como dimensión contemporánea de su manifestación

La violencia escolar es un fenómeno que existe en la mayoría de los establecimientos de educación y que ha despertado el interés de los agentes escolares y de la sociedad debido al impacto negativo de las actuaciones violentas en la formación de niños y niñas.

Es preciso señalar que esta siempre se ha manifestado como una respuesta a diversos factores del ambiente escolar: inconformidad, rechazo, desigualdad, ausencia de valores y falta de criterios para superar o resolver conflictos.

Así las cosas, lo que hasta hace algunos años era etiquetado como un problema de carácter meramente educativo, hoy es considerado un verdadero problema de índole social.

La literatura científica, como veremos, ofrece una amplia variedad de definiciones con las que se busca conceptualizar el fenómeno desde una relación significativa con la “intención de ocasionar daño al otro”.

Para Abramovay (2005), violencia es todo o cualquier acto de agresión física, moral o institucional dirigido contra la integridad de uno o de varios individuos o grupos.

Hablar de violencia es referirse a la situación o situaciones en que dos o más individuos se encuentran en una confrontación en la cual una o más de una de las personas afectadas sale perjudicada, siendo agredida física o psicológicamente (Planella, 1998).

El diccionario *Definición ABC* precisa la expresión violencia escolar como

aquellas acciones que ostentan una directa intención dañina contra algún integrante de la comunidad escolar, alumnos, profesores, directores, padres o personal subalterno y que son pergeñadas también por algún miembro que pertenece a esta y que se pueden dar dentro de la institución educativa, que suele ser el caso más frecuente o bien en otros espacios físicos que están relacionados con la escuela, como ser los alrededores de la misma escuela o aquellos en los cuales se llevan a cabo actividades extra-curriculares.

Actualmente, es muy común observar cómo el concepto asociado con la violencia escolar ha sido reemplazado casi de manera unánime por la acepción inglesa *bullying*,² traducida como maltrato entre iguales o matoneo.

Desde un enfoque más próximo a la realidad escolar, se ha

2. “Anglicismo que no forma parte del diccionario de la Real Academia Española (RAE), pero cuya utilización es cada vez más habitual en nuestro idioma. El concepto refiere al acoso escolar y a toda forma de maltrato físico, verbal o psicológico que se produce entre escolares, de forma reiterada y a lo largo del tiempo” (<http://definicion.de/bullying/>)

de conocer que una situación de acoso, intimidación o victimización es aquella en la que un estudiante es agredido o es víctima en forma repetida y durante un tiempo, de acciones negativas por parte de otro estudiante o grupo de ellos. Por acciones negativas se entienden tanto las cometidas verbalmente como las que comportan contacto físico y las psicológicas de exclusión, siendo un aspecto esencial de tal fenómeno la existencia de un desequilibrio de fuerzas (Olweus, 1998).

186

La voz *bullying* ha terminado por ser la palabra clave para nombrar el fenómeno de la violencia escolar, desconociendo no solo la recomendación de la Fundación del Español Urgente de sustituirla por *acoso escolar* o *intimidación*, sino la necesaria distinción que debe existir con la categoría axiológica relativa a la “intencionalidad de hacer daño”.

Ahora bien, lejos de entrar en una polémica categórica, en concreto el acoso escolar debe

ser entendido como un fenómeno derivado directamente de las distintas formas de violencia que pueden darse al interior de las instituciones educativas con la intencionalidad de crear miedo, adquirir control y demostrar el poder de un individuo o de un grupo frente a otro individuo o grupo.

Desde esta perspectiva la palabra *bullying* no representa globalmente todo el fenómeno de la violencia escolar, pero tampoco constituye una parte de aquella, pues es necesario analizar las dimensiones que dicho fenómeno ha alcanzado en los distintos ambientes escolares, así como los distintos conflictos que están involucrados en las percepciones subjetivas de los actores.

El imaginario social de la violencia escolar

El imaginario social de la violencia nos lleva a los conflictos generados por las distintas ideologías que han movido al mundo,³ las diferencias cultu-

rales (pluriculturalidad), las múltiples formas de pensar y de actuar que van en contravía del pensamiento retrógrado de personas que no reconocen las libertades del otro.

Todo lo anterior muestra a la violencia escolar como una construcción social (Osorio, 2006). Tradicionalmente, el análisis de la violencia escolar ha hecho énfasis principalmente en el ámbito de las escuelas, ubicándolas en el centro del debate y como actores principal del problema.

Sin embargo, actualmente es importante observar el fenómeno de la violencia escolar más allá de los entes educativos, para proceder a su análisis no solo desde la perspectiva de su ubicación sino desde sus propias causas.

De tal suerte, es necesario comprender que la violencia escolar no es una problemática reciente, sino que por el contrario ha existido a lo largo del tiempo en los ambientes educativos,

3. Las ideologías han sido una constante en el aspecto político, y en el caso de Colombia han marcado la historia violenta a la que han sometido los partidos políticos al país por más de medio siglo en su lucha por lograr un estatus político, por dominar las masas y retener el poder económico y social.

aunque sin la intención negativa que reviste actualmente y que ha llevado a la sociedad misma a preocuparse por el nivel de agresión al que han llegado la mayoría de los casos registrados por los medios de comunicación⁴ y a avanzar, por lo menos en nuestro país, en estadísticas e investigaciones que permitan determinar su impacto.

La violencia escolar es, en síntesis, principalmente una problemática de orden social que pone en evidencia una falencia en el aprendizaje social, puesto que nadie nace violento, se aprende a ser violento, se nace con cierta predisposición a la agresividad y no a la violencia (Ortega, 2010).

El aprendizaje social se muestra en el actuar del ser humano, en la convivencia con el otro y en las relaciones con el entorno; como tal, no es de exclusiva responsabilidad de los colegios o escuelas, dado que antes de ingresar al ámbito educativo el niño ya ha adquirido una serie de conductas y valores que le facilitan o le impiden establecer



La voz *bullying* ha terminado por ser la palabra clave para nombrar el fenómeno de la violencia escolar, desconociendo no solo la recomendación de la Fundación del Español Urgente de sustituirla por *acoso escolar* o *intimidación*, sino la necesaria distinción que debe existir con la categoría axiológica relativa a la “intencionalidad de hacer daño”.

buenas relaciones interpersonales y con el medio en que se desenvuelve. La formación re-

cibida en el hogar, en el barrio y con las personas que ha compartido la primera etapa de vida le marcará el camino a seguir.

Cuando el niño o la niña aprende que hay unos límites que no debe cruzar por su bienestar personal y el de los demás, aprende también a decidir sin presiones, con plena libertad y sin desconocer los derechos del otro. Cuando se le inculca desde temprana edad que existen diferencias de pensamiento, de raza, de sexo, de cultura, pero que a pesar de ello se sigue siendo personas, el niño o la niña adquiere la perspectiva para aceptar a los demás como son, a ver en la diferencia la posibilidad de aprender algo nuevo, de aprender a hacer negociaciones teniendo en cuenta tanto su punto de vista como el de los demás.

Pero todo cambia cuando se observa el otro panorama, es decir, cuando el niño o la niña no tienen normas sociales con delimitación clara en la casa y en su contexto social. En tal caso, siempre estarán en capa-

4. Un extenso recuento informativo sobre violencia escolar y el más completo archivo de noticias de Colombia y el mundo, incluyendo artículos, videos y fotos se puede consultar en el siguiente enlace: <http://www.eltiempo.com/noticias/violencia-escolar>.

idad de hacer lo que quieren sin prever el daño que puedan ocasionar, desconociendo que existen otros niños y niñas que tienen derecho a las mismas posibilidades y garantías, que a pesar de las diferencias ningún ser humano es más que otro o menos que los demás, y en esas condiciones la convivencia puede ser nefasta.

Educación en valores desde el hogar, el vecindario y el barrio hace posible que el desarrollo social en la escuela sea el adecuado, y que la jornada de estudio transcurra sin tantos inconvenientes como se han vivido. A diario se presentan niños o niñas que no desean volver a estudiar, porque otros “toman el poder” y hacen que los demás les obedezcan creando una cultura de dominación basada en el más fuerte. De igual manera, se observa en los ambientes educativos un rechazo rotundo a aceptar que aunque todos son diferentes, todos tienen las mismas posibilidades y deben gozar de iguales garantías y derechos.

¿Qué hay detrás de la violencia escolar?

Un desigual reparto de recursos en la sociedad hace que ciertos problemas sociales, como el de la violencia escolar y juvenil, afecte más a las personas que viven en países y regiones más pobres (Rey, Romera y Ortega, 2010).⁵

Así, los países con menos condiciones y posibilidades para el desarrollo son propensos a la creación social y colectiva de una cultura de inconformidad, que conlleva formas típicas de reacción en las que se hace explícita la acción violenta.

En este contexto, la violencia en la escuela no es ajena a esa realidad social y, por ende, puede presentarse con mayor crudeza en sociedades limitadas económicamente, aunque sea en sociedades industrializadas y de amplio desarrollo económico donde se ha hecho eco con mayor énfasis a la trascendencia de esta clase de violencia, de sus

dimensiones y repercusiones a escala social.

De tal suerte que existe una estrecha relación entre las condiciones de pobreza, o al menos precario desarrollo económico, y la violencia escolar. El desempleo y las pocas posibilidades de obtener un ingreso para el sustento de las familias llevan en algunas ocasiones a que padres, madres, hijos o hijas delinquen para solventar de alguna forma sus necesidades, lo que constituye un factor negativo para la formación de niños y niñas, teniendo en cuenta que del ejemplo, así sea inadecuado, también se aprende.

Al igual, la inconformidad originada en la desigualdad y la injusticia social ha creado un escenario nefasto para la formación en busca de mejores oportunidades. Los movimientos sociales son una alternativa para la defensa de lo justo, sin embargo, las personas que han utilizado este mecanismo como alternativa para actuar como

5. Ello sin perjuicio de incontables estudios que señalan la inconveniencia de sostener que solamente las condiciones de pobreza o marginalidad son focos exclusivos de violencia, y que hacen parte de un análisis distinto al que se aborda en el presente artículo.

garantes de derechos han terminado siendo víctimas de las maniobras corruptas de la policía, ejemplo negativo que lleva al espectador (en este caso el niño o la niña) a concluir que siempre el más fuerte o quien tiene el poder gana, que no se pueden reclamar los derechos de una forma pacífica, que se debe ser conformista con la situación que se vive y que el Estado más que un garante de derechos es una fuerza opresora.

Todos estos factores han alimentado día tras día lo que se ha denominado cultura de violencia (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2003), donde actuaciones como el abuso de poder, las injusticias y el sometimiento se adoptan como medidas naturales y cotidianas de la convivencia, trasladándose a los diversos ámbitos de la vida familiar, escolar y como principios y estilos de una sociedad. La mayor tasa de violencia juvenil se da en los países donde imperan estas connotaciones

y están dirigidas por políticas de protección y equidad social vacías (OMS, 2003).

Estudios realizados en la ciudad de Bogotá (Chaux, 2004) muestran como resultado que los niños que habitan en barrios con mayores índices de violencia presentan ante sus compañeros mayores respuestas violentas que van desde la agresión verbal, física y psicológica, la exclusión, la intimidación, robos y acoso sexual.

De ninguna forma se pretende afirmar que todos los niños que habitan sectores vulnerables con altos índices de violencia son violentos *per se*, solamente se hace referencia a dichos indicadores para mostrar que existe allí una alta predisposición al desarrollo de esta clase de violencias, así como resulta a todas luces errado afirmar que en contextos con menos índices de violencia, pobreza o vulnerabilidad los niños y niñas sean de por sí más pacíficos.

Si se observa el papel de la familia y sus funciones básicas: “socialización primaria de los hijos para que puedan hacerse en verdad miembros de la sociedad en la que han nacido y la estabilización de las personalidades adultas de los integrantes de la sociedad” (Parsons, 1971), se observa que dicha institución tiene una enorme responsabilidad frente a la formación social de las nuevas generaciones y que en Colombia comporta importantes implicaciones si se tiene en cuenta el nivel preocupante de violencia intrafamiliar que afecta a muchos de los hogares.⁶

Lo anterior permite afirmar que los niños y niñas se están formando en un ambiente hostil, sin principios y con escaso sentido del valor por el otro. Los enfrentamientos verbales, psicológicos y físicos son un problema para muchos niños y niñas que presencian cómo se agreden, se insultan, se ultrajan, se menosprecian o se oprimen unos y otros miembros de la familia.

6. Según informe del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en el 2011 se presentaron 89 807 casos de violencia intrafamiliar; la violencia de pareja ocupó el primer lugar con 57 761 registros (64,3%), seguida de la violencia entre otros familiares con 16 267 casos (18,1%); en tercer lugar, la violencia contra niños, niñas y adolescentes con 14 211 casos (15,8%) y, por último, la violencia contra personas mayores con 1 568 casos (1,7%).

Este ambiente familiar sirve a niñas y niños en proceso de formación como un verdadero campo de entrenamiento para cultivar sentimientos como la ira y la agresividad que más tarde se verán reflejados en la forma de solucionar sus conflictos e inconvenientes en la escuela. Entre más violencia exista más personas agresivas se van a generar (Chaux, 2012).

Adicionalmente, educar al niño bajo la lógica imperante de “no dejarse de nadie”, en la que lo determinante es la imposición de su criterio sin importar la opinión de los demás y lo que cuenta es llegar a la meta sin pensar por encima de qué derechos y necesidades de otros tiene que pasar, son conceptos y acciones que perjudican su autoestima, le cierran las puertas a la asertividad y a las relaciones de amistad dentro de un grupo, generan sentimientos negativos para la convivencia, lo cual resulta a todas luces determinante en su comportamiento social en general y en su comportamiento escolar en particular.

Frente a esta situación que amenaza el desarrollo social del niño y la niña principalmente en el ambiente educativo (primer

grupo social), se puede discernir que el núcleo familiar y la sociedad tienen bastante que ver con los comportamientos violentos que estos adopten en el colegio frente a los factores negativos que deban afrontar.

La falta de valores humanos, morales y éticos hace imposible la convivencia y dificulta procesos como la dignidad, la solidaridad y la libertad para ejercer los derechos humanos, estimulando o potenciando la crueldad social, la indiferencia ante el atropello, el desapego por el valor humano y el consecuente deterioro de la sociedad.

Toda esta exposición sobre la violencia desde diferentes ámbitos y como respuesta a la serie de situaciones antes mencionadas, genera en el niño graves afectaciones en su desarrollo social (Margolin y Gordis, 2000), que se ven reflejadas especialmente en cambios o comportamientos agresivos.

Bandura (1984), en su teoría del aprendizaje social demostró a través de investigaciones que los niños que observan o conviven en ambientes agresivos imitan estos comportamientos; si esta respuesta recibe un refuerzo de seguro adoptarán actitudes agresivas, ya sea como mecanismo para atraer la atención del adulto, para recibir un premio o simplemente para demostrar las cosas que puede alcanzar utilizando la violencia.

Esto quiere decir que los niños cuando son expuestos a niveles excesivos de violencia pueden terminar contribuyendo a que esta se mantenga a largo plazo (Chaux, 2012), generando lo que se conoce como *ciclo de la violencia*, es decir, una secuencia repetitiva. El que ha crecido con patrones agresivos constantes está más expuesto a desarrollar estos comportamientos durante su niñez y posteriormente en la edad adulta, contribuyendo para que la violencia sea un fenómeno difícil de controlar y vaya cada vez en aumento (Widom, 1989).

La violencia escolar se ha convertido en un grave problema en los centros de enseñanza, creando climas de relaciones

conflictivas no adecuadas para el aprendizaje, el desarrollo personal y principalmente para el desarrollo social.

La violencia escolar en el contexto de la escuela en Colombia

Si analizamos la deficiente intervención que en tal sentido realiza el Estado en el modelo educativo que impera en Colombia, se hace evidente el descuido y la poca preocupación por los problemas que aquejan al sistema educativo en general, y que derivan en otros como el desconocimiento y manejo adecuado de la violencia escolar, en particular.⁷

Desde marzo de 2013 la convivencia escolar, los derechos humanos y la formación ciudadana

cuentan con la Ley 1620 “por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, Sexuales y Reproductivos y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar”. Esta ley fue reglamentada por el Decreto 1965 (del 11 de septiembre del mismo año), que constituye el marco legal para la ruta de atención en casos de violencia escolar y establece un sistema nacional único de información para reportar los casos de violencia y de embarazo en adolescentes, y da la posibilidad de brindar incentivos a quienes cumplan las exigencias y expectativas de la convivencia, así como de imponer sanciones a quienes no lo hagan.

Con dicha norma se crean mecanismos de prevención, protección, detección temprana y

denuncia ante las autoridades competentes de todas aquellas conductas que atenten contra la convivencia escolar, la ciudadanía y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los estudiantes dentro y fuera de la escuela.

Adicionalmente, dicha norma indica la ruta para fortalecer las estrategias tendientes a prevenir la deserción escolar, la cual es causada en buena medida por la violencia escolar y el embarazo en la adolescencia.

No obstante la bien intencionada aunque tímida intervención estatal, dicho marco legal desconoce que la violencia que se vive en los colegios obedece a diferentes factores o causas, entre ellos: el proceso de adaptación a un lugar extraño, la pluriculturalidad que se concentra en un

7. La violencia escolar siempre ha existido en el ámbito educativo. No se puede afirmar que hoy son más frecuentes las actuaciones violentas o que ocasionan más daño, el problema había permanecido oculto a la vista de los que de una u otra forma debían actuar, concretamente del Estado, y en algún momento se pretendió obviarlos creyendo que se podía manejar internamente desde los establecimientos educativos, como parte de su misión. Cuando se empezaron a difundir cada vez con mayor intensidad casos respecto a la violencia escolar y la falta de tolerancia, el Estado reaccionó y propuso un proyecto de ley, que fue aprobado el 15 de marzo del 2013 como Ley n.º 1620 “por la cual se crea 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”, cuya implementación está en marcha y pretender resultados pronto es algo ilógico, habrá que esperar cómo se desarrolla el proceso. Por el momento todos los colegios trabajan en la implementación de dicha política; se espera que cuenten con el acompañamiento del Estado y que se cumplan las metas que se propusieron como alternativa para contrarrestar y mitigar el fenómeno de la violencia escolar que ya ha cobrado bastantes víctimas en el país.

único lugar, la diferencia de género, el manejo de la sexualidad, el proceso de construcción de la identidad, el uso inadecuado de las tecnologías, la carencia de valores y el no reconocimiento de los derechos humanos como principio para la convivencia.

La adaptación, de por sí es un proceso que genera ansiedad e implica cambios que pueden ser gratificantes y placenteros o, por el contrario, crear resentimiento, miedo o rechazo.



Es necesario enseñar a niños y niñas desde los primeros años de colegio a aceptar al compañero como alguien más del grupo evitando los prejuicios, a vivir en la diversidad y a empezar a ser garantes de los derechos humanos, partiendo de los principios de libertad, compañerismo, solidaridad, tolerancia y respeto.

192

Se habla que el colegio es el segundo hogar, pero cuando se cometen errores en la crianza relacionados con un trato violento, las secuelas pueden ser niños y niñas posibles agresores, víctimas o espectadores de la violencia escolar. Depende entonces del grupo de profesores que los niños y niñas sientan seguridad en ese lugar nuevo para ellos que es el colegio, que aprendan a respetar las normas y a establecer comportamientos adecuados que les posibiliten buenas relaciones interpersonales, a saber que existen límites.

Es muy común observar que existe poca atención hacia los estudiantes de los primeros grados, debido a que sus actua-

ciones por lo general no tienen consecuencias “graves”. Sin embargo, en esa etapa las actuaciones silenciosas y algunas veces agresivas de niños y niñas pueden evidenciar una personalidad dominante que puede ser la génesis de comportamientos violentos que se van a expresar no solo en el ámbito escolar sino frente a los distintos grupos en que unos y otras se mueven.

Otro factor relevante es quizás la ineficiencia con la que opera o reacciona el cuerpo de docentes, directivos y comunidad educativa en general frente a los casos de violencia escolar. Esta falta de atención inmediata cuando se

presentan los primeros brotes o incidentes de agresividad entre compañeros incide en el clima institucional y en que el conflicto avance a otros espacios y escale a formas de violencia cada vez más agresivas.

En el ambiente social del colegio se reúnen diversas culturas, las cuales se manifiestan en estilos y formas de vivir diferentes que todos deben aprender a respetar. La no aceptación de esta diversidad ocasiona en los niños y niñas rechazo por lo distinto; predisposición negativa hacia quienes presentan una apariencia física, ideas, comportamientos o actitudes

contrarias a las propias, que los llevan a reaccionar, en el mejor de los casos, con expresiones de rechazo que terminan por hacer sentir incómodos a quienes tienen características distintas al grupo, que generalmente son la minoría.

Es necesario enseñar a niños y niñas desde los primeros años de colegio a aceptar al compañero como alguien más del grupo evitando los prejuicios, a vivir en la diversidad y a empezar a ser garantes de los derechos humanos, partiendo de los principios de libertad, compañerismo, solidaridad, tolerancia y respeto. No siempre se puede catalogar la no aceptación del compañero como signo de posible violencia, pero sí como actitudes que dañan el ambiente escolar y que hay que corregir.

Para saber cómo actúan o cuáles son las manifestaciones de la violencia en el medio escolar es necesario haber convivido en

ese ambiente, ser espectador del ambiente actual y estar atento a los diferentes comportamientos que presentan los niños y niñas en diversas situaciones.⁸

Una observación empírica a los roles de docente, padre/madre, estudiante y compañero/compañera permite fácticamente identificar una múltiple variedad de formas en las cuales se materializa y se manifiesta la violencia en la escuela colombiana de hoy; quiénes son los niños y niñas más propensos a ser agredidos verbal, psicológica y físicamente, así como su capacidad de resistencia para sobreponerse a cualquier tipo de maltrato por razón del color de piel, de la contextura física (obeso, enfermizo o demasiado flaco), de discapacidad física o mental, entre otras, producto de la falta de cultura y aceptación.

En el caso de los docentes es importante que brinden las mismas oportunidades a todos los estudiantes, porque en ocasiones sus

comentarios, críticas o actitudes dan pie para ridiculizar y poner en peligro a los estudiantes, especialmente a aquellos que necesitan una protección especial.

Algunas políticas sociales nos ayudan a tener un panorama más claro frente a esta población: por ejemplo, la calidad y universalidad de los servicios educativos contempla que para que las personas con discapacidad puedan acceder a ellos las oportunidades disponibles, las estructuras y los entornos particulares deben acondicionarse de modo que les permitan movilizarse, desarrollar sus capacidades y superar no solo su tipo de vulnerabilidad sino los posibles procesos de exclusión social.

Tener en cuenta estos aspectos marca una profunda diferencia entre la realidad del primer mundo (donde el nuevo paradigma de la discapacidad se ha desarrollado) y el mundo de la inclusión sin desventajas que

8. A partir de la experiencia como docente se puede determinar que los niños y niñas tienen una cualidad: no son tan buenos ocultando comportamientos, en alguna de sus actuaciones dejan ver o expresan las verdaderas cualidades que poseen. Es recomendable no lanzar juicios sin haber observado lo necesario para conocerlos y saber cuáles pueden ser sus reacciones frente a una determinada situación. No siempre el niño que informa que está siendo agredido (víctima) lo es, y no siempre el más extrovertido es el agresor (victimario). Existen constantes que pueden brindar pistas para detectar los niños o niñas realmente agresores en una institución escolar, y es importante brindar la atención adecuada a toda voz de aviso de que algo anda mal. Es mejor actuar a tiempo y no cuando ya es imposible hacer algo para resarcir o evitar daños.

vulneren la dignidad y hagan más aguda la diferencia (Brogna, 2005).

El prototipo de niño o niña creado por los medios de comunicación⁹ hace que quienes se sienten con menos cualidades o atributos físicos estén a disposición o a merced de sus compañeros, lo cual evita en gran medida que aquellos que son víctimas de malos tratos se decidan a acusar a su victimario, y que los espectadores denuncien las irregularidades y abusos que se cometen con los enseres, el personal de servicio o con los demás, bien por complicidad o por miedo.

Por ello es necesario que el estudiante se sienta protegido, que aprenda a quererse, a aceptarse como es y a hacerse respetar. Romper las barreras de lo meramente visual es casi imposible, pero si se trabaja con empeño en las ventajas y valores de los niños y niñas de modo que se olvi-

den así sea por un momento de sus dificultades será una tarea más asequible. El rendimiento académico es un problema para muchos estudiantes, puesto que puede ocasionarles sentimientos de incapacidad, retraimiento y convertirlos en objeto de burlas, situación que algunos sufren pasivamente mientras otros escogen la agresividad con los que obtienen buenas calificaciones para ocultar su frustración.

Otro factor es el deseo de convertirse en el centro de atención para lograr beneficios a su favor: despertar la atracción en niñas y niños; lograr la obediencia de sus compañeros, quienes terminan realizando sus obligaciones escolares; conseguir un respeto obligado, etc. Para obtenerlo no dudan en acudir a la fuerza, a la humillación, a las burlas y al sometimiento. Se consideran líderes y los compañeros generalmente los ven y los siguen.¹⁰

Los programas de televisión inducen a niños y niñas a jugar a los superhéroes¹¹ adquiriendo hábitos de agresividad, intolerancia y fuerza mal empleada que ocasiona daños físicos, y que explican siempre diciendo que se trataba de un juego y su intención nunca fue la de hacer daño al otro. Aunque sabemos que los juegos rudos conllevan agresividad, golpes y palabras inciviles, no podemos desconocer que son una realidad, y que la fuerza y el coraje que quienes participan utilizan para “defenderse” los lleva a agredir sin medir las consecuencias, así se realicen generalmente en horas de recreo y esparcimiento no académico.

La intolerancia constituye una situación cada vez más frecuente y se asume como algo cotidiano, como un estilo de vida, como algo común, de ahí que docentes, directivos y comunidad educativa muchas veces cierran los ojos y dejen

9. Niños atléticos, con peinados llamativos, pirceps, ropa de moda, populares, etc., y niñas delgadas, con accesorios llamativos, piel blanca, cabello claro, ropa de marca, etc., que logran la admiración de sus compañeros por aspectos superficiales pero que crecen sin concepto de la dignidad y sin valores como el respeto por los demás.

10. Como dicen algunos: “Ser el jefe de jefes”, al que todos obedecen y temen.

11. Esto aplica especialmente para niños y niñas de 5 a 10 años.

que niños y niñas resuelvan sus conflictos como quieran y puedan, sin seguir ninguna ruta de convivencia. Frente a este punto es importante resaltar la iniciativa gubernamental sobre el establecimiento de una ruta de atención integral a la convivencia escolar.

La falta de valores humanos, morales y éticos hace imposible la convivencia y dificulta procesos como la dignidad, la solidaridad y la libertad para ejercer los derechos humanos, estimulando o potenciando la crueldad social, la indiferencia ante el atropello, el desapego por el valor humano y el consecuente deterioro de la sociedad.

Dentro del colegio o escuela se pueden dar actuaciones de violencia escolar en sanitarios y sitios retirados donde no exista control ni vigilancia hasta en el patio de recreo, las aulas de clase y los pasillos o áreas de circulación común. En fin, no hay lugares con mayor o menor proclividad a la ocurrencia de

episodios de violencia escolar. Muchas veces el acto de agresión sucede en el lugar que menos se esperaba, en razón a que la tensión o el ánimo alterado hacen que la persona explote sin pensarlo, inclusive frente a profesores,¹² directivos docentes o compañeros.

El quehacer pedagógico más que impartir, guiar o propiciar el conocimiento debe procurar espacios para el desarrollo del quehacer social; es importante permitir que los niños y las niñas compartan, ríen, jueguen e interactúen con los demás, pues es ahí donde ellos y ellas actúan de manera liberada, sin presiones, siendo ellos mismos, pero estableciendo controles y brindando las garantías para que puedan contar lo que les sucede dentro del respeto de los derechos humanos.

Conclusión

La violencia escolar es una realidad que está presente en la

escuela, que va en contra de la formación y el desarrollo social, que entorpece el libre ejercicio de los derechos humanos, que ocasiona grandes daños para quien la sufre (víctima), la ejerce (victimario) y la presencia (espectador).

En los factores que propician que niñas y niños tengan comportamientos violentos tienen mucho que ver la familia, el colegio y la sociedad. En el hogar “el ejemplo que se brinda es fundamental y trascendental en la vida escolar del niño o la niña”, y es responsabilidad de la escuela implementar estrategias para el manejo de los comportamientos agresivos que estos y estas presentan, especialmente cuando inician su proceso de formación académica.

En la escuela, con frecuencia, la libertad y la autonomía de los estudiantes son sacrificadas por la estricta disciplina, sin embargo, también hay que anotar que los estudiantes están lejos de tomar sus propias decisiones

12. En ocasiones es triste escuchar de un docente: a mí no me compete ese caso, los implicados no son de mi salón, no estoy de vigilancia o qué pereza dañar el día con problemas de esos mismos niños (o niñas) que siempre están peleándose o llamando la atención.

debido a que no poseen una identidad bien definida o atraviesan por una turbulencia de ideologías (raza, sexo, género y demás) que los confunde sobremanera en la forma de actuar. Algunos actúan de acuerdo con modelos o estándares creados por la sociedad de consumo y se alejan de sus propios intereses, lo que marca las pugnas, agresiones y malos tratos que se dan entre ellos.

Es notable que la cultura de derechos humanos, de respeto por el otro y de conocimiento de lo que verdaderamente es la libertad debe ir más allá del mero establecimiento de marcos normativos y de procedimientos institucionales que por su carácter demasiado instrumental resultan insuficientes para dar respuesta a la problemática compleja que plantea la violencia escolar, cuya respuesta más efectiva ha de ser la promoción, ejercicio y apropiación social efectiva de los derechos humanos como factor catalizador de una cultura de igualdad y convivencia pacífica.

La escuela debe ser un espacio propicio para que los estudiantes se empoderen de sus derechos humanos, a partir del

conocimiento como herramienta. Es importante que la escuela empiece a generar ambientes paralelos de cuestionamiento acerca de la realidad social desde la periferia y los centros de desarrollo, para que a partir de estos hechos los estudiantes estén en capacidad de plantear sus propios intereses.

Es urgente contrarrestar dentro de la comunidad educativa la proliferación de los tres tipos de grupos mencionados: oprimidos, fuertes y espectadores, a través del aprendizaje de la realidad y el rechazo de las injusticias sociales. La escuela debe establecer una historia, una proyección al futuro y estar enmarcada por unos intereses que cumplan algunas expectativas de los estudiantes, y los lleve a mejorar su calidad de vida, al empoderamiento de sus derechos y a la creación de una identidad.

Referencias

Abramovay, M. (Mayo - Agosto, 2005). Violencia en las escuelas: un gran desafío. *Iberoamericana de Educación*, (38), 53-66.

Arenas, G. (22 de mayo de 2012). Farc recluta estudiantes en el Putumayo. Obtenido de: *Mi Putumayo.com.co*.

Broyna, P. (Noviembre - Diciembre, 2005). El derecho a la igualdad... ¿o el derecho a la diferencia? *El Cotidiano*, 21(134), 43-55.

Chaux, E. (2012). *Educación, convivencia y agresión escolar*. Bogotá: Taurus.

Definición ABC. Tu diccionario hecho fácil. *Violencia escolar*. Obtenido de <http://www.definicionabc.com/general/violencia-escolar.php>

Margolin, G. y Gordis, E. B. (2000). The effects of family and community violence on children. *Annual Review of Psychology*, 51, 445-479.

Olweus, D. (1998). *Conductas de acoso y amenazas entre escolares*. Madrid: Morata.

Organización Mundial de la Salud. (2003). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washintong, D. C.: OMS.

Ortega, R. (2010). *Agresividad injustificada, bullying y violencia escolar*. Madrid: Alianza.

Osorio, F. (2006). *Violencia en las escuelas. Un análisis desde la subjetividad*. Buenos Aires: Noveduc.

Parsons, T. (1971). La familia en la sociedad urbana indus-

- trial de los EE. UU. En M. Anderson, *Sociología de la familia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peña, A. (17 de julio de 2006). *Así reclutan las Farc*. Obtenido de: <http://www.semana.com/on-line/articulo/asi-reclutan-farc/79954-3>
- Planella, J. (Enero-Abril, 1998). Repensar la violencia: uso y abusos de la violencia como forma de comunicación en niños y adolescentes. *Educación Social*, (8), 92-106.
- Rey, R., Romera, E. y Ortega, R. (2010). Pobreza, subdesarrollo y violencia escolar. En R. Ortega, *Agresividad injustificada, bullying y violencia escolar* (pp. 251-269). Madrid: Alianza.
- Rodríguez, F. (2004). La pobreza como un proceso de violencia estructural. *Journal: Revista de Ciencias Sociales*, 10(1), 42-50.
- Widom, C. S. (1989). The cycle of violence. *Science*, 244(4901), 160-166.