

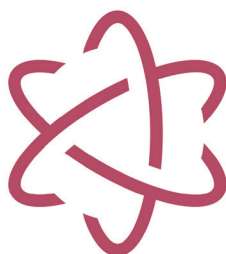
Volumen 7 | Número 12 | Ene-jun 2023 | ISSN-E 2590-5333 | RAP-GLAP



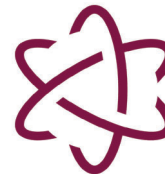
Revista de Administración Pública del GLAP

RAP-GLAP

LAGPA
Latin American Group
for Public Administration



GLAP
Grupo Latinoamericano
por la Administración Pública



COMITÉ CIENTÍFICO

Adrián Velázquez Vázquez, University of La Verne – Estados Unidos
Ariel Ramírez, Universidad de Chile – Chile
Bianor Scelza Cavalcanti, Fundação Getúlio Vargas - Brasil
Edgar Varela Barrios, Universidad del Valle – Colombia
Fernando López Parra, Instituto de Altos Estudios Nacionales – Ecuador
Luis Solari de la Fuente, Universidad Católica Sedes Sapientiae – Perú
Rubén Darío Echeverri, Universidad del Valle – Colombia

Comité Editorial

Edgar Varela Barrios
Director

César Rojas Alfonzo
Editor en Jefe

Rubén Darío Echeverri
Coordinador Editorial

Mercedes Osorio Sierra
Apoyo Editorial

Ernesto Piedrahita
Asesor editorial y de Comunicaciones

Yeison Cortes Castro
Diseño y Diagramación

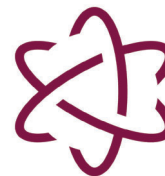
Soporte Editorial del International Institute of Administrative Sciences (IIAS)

Paul Joyce, IIAS Publications Director

Fabienne Maron, IIAS Scientific Administrator

Sofiane Sahraoui, IIAS General Director

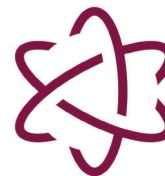
Editorial Fundación Cinara



DESCRIPCIÓN

La Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP es un medio de comunicación internacional publicado en formato digital cuyo objetivo principal es la divulgación de productos de investigación, artículos, ensayos y reseñas en las áreas de la Administración Pública y de las Políticas Públicas. Otro de sus objetivos es constituirse en escenario de debates de las tendencias nacionales e internacionales, propiciando la reflexión sobre comparaciones y análisis acerca de las nuevas técnicas y enfoques en el campo de la Administración Pública, con el fin de generar un diálogo entre académicos y profesionales.

La revista está dirigida a investigadores, académicos y profesionales en los campos de estudio de la Administración Pública y las organizaciones públicas, así como a dirigentes, empresas públicas y privadas, emprendedores, administradores de empresas y de negocios y estudiantes de pregrado y postgrado de diversas disciplinas.



ACERCA DEL IIAS

El International Institute of Administrative Sciences (IIAS) es una organización internacional sin fines de lucro, con fines científicos y una federación de Estados miembros, secciones nacionales y centros de investigación académica que elaboran conjuntamente soluciones de Administración Pública para los desafíos políticos de la época.

El IIAS se estableció en 1930, con sede en Bruselas (Bélgica). Su visión es ser un actor clave en el establecimiento de la agenda de gobierno a nivel mundial. Facilita proyectos de colaboración y estratégicos con los miembros y asociados. Acredita los programas de capacitación tanto académicos como profesionales, de acuerdo con las normas de las mejores prácticas de gestión pública y organiza eventos de alto impacto en los que participan tanto la administración pública como el mundo académico.

Es también un holding de instituciones internacionales y regionales autónomas (IASIA, EGPA, AGPA y LAGPA).

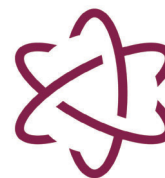
- The European Group for Public Administration (EGPA)
- International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA)
- Latin American Group for Public Administration (LAGPA)
- Asian Group for Public Administration (AGPA)

The International Institute of Administrative Sciences (IIAS) is an international non-profit organization with scientific purposes. IIAS is a federation of member states, national sections and academic research centers jointly elaborating public administration solutions to the policy challenges of the day. It has been established in 1930 and is headquartered in Brussels, Belgium.

The IIAS is also a holding of autonomous international and regional institutions (IASIA, EGPA, AGPA & LAGPA).

The international Institute of Administrative Sciences is a worldwide professional association in the field of governance. IIAS is committed to practice and promotes the highest standards of service for ourselves, our members and our partners.

<https://www.iias-iisa.org/page/ABOUT%20IIAS>

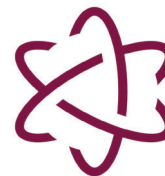
**CONTENIDO**

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN LA TRANSPARENCIA COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMIDAD EN LA GOBERNANZA UNIVERSITARIA.	9
TRANSPARENCY AS AN INSTRUMENT OF LEGITIMACY IN UNIVERSITY GOVERNANCE.	
<i>ADRIANA VALENCIA ESPINOSA.</i>	
<i>JAMES VALENCIA ESPINOSA.</i>	
COLOMBIA.	

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

JUECES AGRARIOS PARA LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS O PARA LA DISPOSICIÓN Y USOS DEL SUELO EN COLOMBIA.	23
JUDGES AGRARIANS FOR THE RESTITUTION OF LAND OR FOR DISPOSAL AND USES OF THE SOIL IN COLOMBIA.	
<i>LUZ ELENA MIRA.</i>	
<i>JAHIR A. GUTIÉRREZ..</i>	
<i>KATERINE HERNÁNDEZ TIRADO.</i>	
<i>DANIELA MARÍA OROZCO POVEDA.</i>	
COLOMBIA.	

CONECTIVIDADE, DEMOCRATIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: SOBRE O PROJETO PIAUÍ CONECTADO E EDUCAÇÃO DO CAMPO.	38
CONNECTIVITY, DEMOCRATIZATION, AND EDUCATIONAL PUBLIC POLICIES: ON THE PIAUÍ CONECTADO PROJECT AND RURAL EDUCATION.	
<i>CLÁUDIA PASSADOR.</i>	
<i>SÔNIA JACONI.</i>	
BRASIL.	



ARTÍCULOS DE ESTUDIO DE CASO.

EVOLUCIÓN DE LA NOCIÓN DE VÍCTIMA Y VICTIMIDAD EN EL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO. 63

EVOLUTION OF THE CONCEPT OF VICTIM AND VICTIMHOOD IN THE COLOMBIAN ARMED CONFLICT.

CARLOS ANDRÉS CHAUX LEITON.

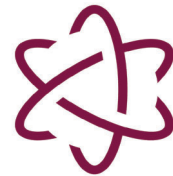
COLOMBIA.

DESAFÍOS Y APORTES DEL BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CAF) PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA Y LA REPRESENTATIVIDAD EN LA REGIÓN. 85

CHALLENGES AND CONTRIBUTIONS OF THE DEVELOPMENT BANK OF LATIN AMÉRICA AND THE CARIBBEAN (CAF) TO STRENGTHEN DEMOCRACY AND REPRESENTANTIVENESS IN THE REGION.

CHRISTIAN ASINELLI.

ARGENTINA.



EDITORIAL

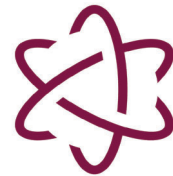
Los autores, Adriana Valencia y James Valencia, profesores e investigadores de la Universidad del Valle, analizan distintos aspectos del Índice de Transparencia en Colombia en su condición de instrumento de legitimidad de política pública en la gobernanza universitaria, para establecer lo que denominan “cuantificación del mundo social”. En el ensayo La transparencia como instrumento de legitimidad en la gobernanza universitaria, y con base en conceptualización actualizada sobre transparencia, evidencia y legitimidad, se establece un análisis jurídico de esta temática en el ámbito colombiano. Se plantean si el índice de Transparencia en Colombia, por parte de las universidades públicas, contribuye a la prevención de la corrupción y si coadyuva como instrumento de legitimidad.

En segundo término presentamos un artículo sobre la restitución de tierras en Colombia, una política de gran prioridad para el actual gobierno nacional. En ella, los jueces agrarios para la restitución de tierras o para la disposición y usos del suelo en Colombia son agentes centrales.

Según exponen los autores, Luz Elena Mir, Jahir A. Gutiérrez, Katerine Hernández Tirado y Daniela María Orozco Poveda, los jueces agrarios pueden contribuir a ampliar los impactos de su labor en relación con la explotación, extracción o usos del suelo por parte de la justicia colombiana en actividades de orden minero, petrolero o para la preservación de la reserva natural y mejor utilización de los recursos ambientales.

El ensayo Conectividade, democratização e políticas públicas educacionais: sobre o projeto Piauí Conectado e Educação do Campo de Cláudia Passador y Sônia Jaconi, de la Universidad de São Paulo y de la Universidad Metodista de São Paulo, analizan las políticas públicas educativas y la forma como favorecen el acceso a la democratización de nuevas tecnologías en el ámbito escolar.

Las autoras brasileñas hacen una revisión sistemática de investigaciones sobre educación en el campo de las tecnologías educacionales, consistente en el estudio de 33 artículos consultados en Scopus y en la Web of Science,



el ensayo presentado por el experto colombiano Andrés Chaux. Parte de señalar que el reconocimiento de las víctimas en Colombia ha evolucionado a lo largo del tiempo, pasando de un modelo basado en la indemnización económica a un enfoque más integral, que prioriza los derechos de verdad, justicia y reparación, mediante un análisis normativo y crítico.

El ensayo establece un rastreo de la transformación del concepto de víctima y victimidad en el marco del conflicto armado colombiano, identificando vacíos en la aplicación de los mecanismos de justicia transicional y señalando algunas de las dificultades que enfrentan los familiares de las víctimas directas para acceder a medidas de reparación, a pesar de su inclusión en la Ley 1448 de 2011. El autor plantea la necesidad de reformular el enfoque actual de reparación, asegurando una mayor cobertura y eficacia en las estrategias de atención.

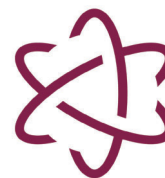
Por último, el politólogo argentino Christian Asinneli presenta *Desafíos y aportes del banco de desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) para fortalecer la democracia y la representatividad en la región*. Destaca que por la pandemia de COVID-19 en 2020, el rol de las administraciones públicas de América Latina y el Caribe se transformó por completo y cómo la banca de desarrollo, especialmente CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, fue importante como apoyo a los países durante la pandemia y en la fase de recuperación.

A partir del ejemplo de la CAF, el experto argumenta que la banca de desarrollo sirvió como apoyo no solo en la etapa de lucha contra la pandemia, sino también en la fase posterior de recuperación social y reactivación económica.

Describe como la CAF ha logrado una capitalización y un crecimiento institucional que le han permitido transformarse en banco verde y de apoyo a la reactivación económica de la región. Los préstamos de la CAF frente a la pandemia han posibilitado fortalecer los sistemas democráticos, la mejora de infraestructuras críticas, como apoyo crucial al desarrollo inclusivo y sostenible en la región latinoamericana.

Esperamos que los lectores de la revista del GLAP disfruten de este variado temario, que ofrece información especializada de políticas públicas de amplio impacto en la región latinoamericana.

Ernesto Piedrahita
Asesor Editorial



**LA TRANSPARENCIA COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMIDAD EN LA
GOBERNANZA UNIVERSITARIA**
*TRANSPARENCY AS AN INSTRUMENT OF LEGITIMACY IN UNIVERSITY
GOVERNANCE*

Adriana Valencia Espinosa.¹

James Valencia Espinosa.²

Clasificación PUBLINDEX-MINCIENCIA: Artículo de reflexión.

Recibido: Noviembre 2023

Aceptado: Enero 2024

Resumen

El artículo aborda la producción del índice de transparencia en Colombia como instrumento de legitimidad de política pública en la gobernanza universitaria en Colombia. Propone la discusión sobre la mirada de la creciente cuantificación del mundo social y la política pública en respuesta a demandas sociales e instrumentales.

El artículo revisa algunas nociones de transparencia, evidencia y legitimidad y aplica sus marcos interpretativos para comprender la transparencia expresada en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Ley 1712 del 6 de marzo de 2014 y su ejecución.

1. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Chile, Doctora en Administración, Magíster en Ciencias de la Organización, Especialista en sistemas, línea sistemas sociales, Administradora de Empresas por la Universidad del Valle. Miembro del grupo de investigación Gestión y políticas públicas de la Universidad del Valle, Cali-Colombia. E-mail: adriana.valencia@correounivalle.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1693-337X>

2. Candidato a Magíster en Políticas Públicas, Especialista en Finanzas, Administrador de Empresas por la Universidad del Valle. E-mail: james.valencia@correounivalle.edu.co.

Los principales hallazgos dan cuenta de un índice de cumplimiento medio frente a la normativa e informan sobre una aplicación instrumental. No se puede concluir si el cumplimiento del índice de transparencia en Colombia por parte de las universidades públicas contribuye a la prevención de la corrupción, pero si es posible destacar que coadyuva como instrumento de legitimidad.

Palabras clave: transparencia, legitimidad, política pública

Abstract

The article addresses the production of the transparency index in Colombia as an instrument of public policy legitimacy in university governance in Colombia. It proposes the discussion on the look of the increasing quantification of the social world and public policy in response to social and instrumental demands.

The article reviews some notions of transparency, evidence and legitimacy and applies its interpretative frameworks to understand the transparency expressed in the Law of Transparency and Access to Public Information: Law 1712 of March 6, 2014 and its execution.

The main findings show an average compliance rate against the regulations and report on an instrumental application.

It cannot be concluded if compliance with the transparency index in Colombia by public

universities contributes to the prevention of corruption, but it is possible to highlight that it contributes as an instrument of legitimacy.

Keywords: transparency, legitimacy, public policy.

Introducción

En prácticamente todos los aspectos de la gobernanza pública, se ha introducido el uso de indicadores que pretenden aportar información sobre la calidad de la gestión. Esto ha sido particularmente importante en organizaciones de educación donde la información sobre la productividad es difícil de observar y medir (Espeland y Sauder, 2007; Merry, Davis y Kingsbury, 2015) y, por tanto, desde esta mirada, ven frecuentemente amenazada su legitimidad (Suchman 1995).

Los indicadores provenientes de presiones institucionales, proveen clasificaciones, como medidas proporcionadas, que más que nada, actúan como amplios sistemas macro- simbólicos (Suchman 1995).

En este artículo se revisa el papel del indicador de transparencia como instrumento de legitimidad de la gobernanza universitaria pública en Colombia.

Se revisa la transparencia de acuerdo con Han (2014), como exigencia omnipresente que oculta la idea de que la hiper iluminación maximiza la eficiencia.

Se expone cómo se relaciona con el equilibrio entre los estamentos que conforman las universidades públicas, y cómo induce a la aprobación de la gestión.

También se puede observar como estratégicamente está orientado a reforzar la posición de las universidades públicas en el ámbito de la política pública de educación y como su nivel de cumplimiento tiene capacidad para impulsar transformaciones.

El artículo es relevante en tanto logra vincular la difusión del indicador de transparencia y la performatividad de los procedimientos de rendición de cuentas con la legitimidad de las instituciones.

Así mismo, se explora sobre el “poder silencioso de los indicadores” (Merry et al., 2015), en particular como el indicador de transparencia opera para impulsar la legitimidad.

Las universidades públicas, comparten cada vez más su autoridad con las entidades reguladoras, así, la acción política se mezcla con la técnica y epistémica; el conocimiento para hacer frente a la creciente complejidad de las políticas públicas en educación.

Los indicadores se han vinculado al marco del paradigma de políticas basadas en evidencia, que promueve la evaluación de impacto de las políticas públicas a través de la medición de la actividad del sector público que se difunde en todas las organizaciones públicas del país, integrando “nuevos”

modos de gobernanza (Radaelli, 2009; Sanderson, 2002).

En este orden, la nueva gobernanza incluye el fácil acceso a la información. Por ello, también cobran relevancia los espacios destinados para la difusión del indicador, haciendo necesario que se impartan marcos normativos encaminados a garantizar el acceso a la información que se considera de interés público.

En Colombia, se integran estas ideas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Ley 1712 del 6 de marzo de 2014. A propósito, Cousido et al. (2017), estimaron y compararon el nivel de transparencia de universidades en Colombia durante 2015. Para lo cual analizaron 84 universidades, públicas y privadas, aplicando un instrumento con dos dimensiones de análisis: la medición de la transparencia formal y la medición de la transparencia sustantiva de las páginas Web de las instituciones. Encontraron puntajes aceptables a nivel formal y que un mayor nivel de transparencia general lo tienen las universidades públicas.

Transparencia, evidencia y legitimidad

Según Han (2014), el lema que hoy domina el discurso público es la transparencia. El fenómeno se presenta en una sociedad que opta por la vigilancia y el control ante la pérdida de confianza.

En esta línea, Han (2014) plantea que la información, sobre todo en relación con la libertad de acceso, es parte del reclamo social en sintonía con la transparencia.

En este marco, las redes sociales y en general todos los espacios digitales, se presentan como espacios de libertad; de acceso libre a la información. De esta manera, a juicio de Han (2014) también se han convertido en un gran panóptico de vigilancia.

Así las cosas, para Han (2014) el valor de la transparencia se mide tan solo en la cantidad y la velocidad del intercambio de información, lo que pone de manifiesto que transparencia y verdad no son iguales. Hay hiperinformación e hipercomunicación que ante todo para Han (2014) dan cuenta de la falta de verdad. Es decir, más comunicación no garantiza lo fundamental, sino que más bien pone de relieve que la medición se realiza sobre la base de la exposición que pasa a ser un nuevo imperativo: el de lo visible. De esta manera, la sociedad del control entra en juego con una lógica del rendimiento por el rendimiento.

Han (2014), explica que la transparencia usa un lenguaje formal, operacional y maquinal que no permite ambivalencias. Por ello, es positiva con las implicaciones que esto supone: se alza como mandato superior, se instaura por encima de otros e incluso los puede suplantar.

En política pública, el enfoque basado en la evidencia se relaciona justamente con la necesidad de medir y mejorar el desempeño de las entidades en la ejecución de políticas, en parte como respuesta a la crisis de gobernanza (Saltelli y Giampietro, 2017). En este enfoque se propone que la formulación de buenas políticas depende de la información con la que se cuente. Saltelli y Giampietro (2017) plantean que el uso de modelos e indicadores transmite una falsa impresión de precisión, predicción y control y con ello se evitan en las discusiones de fondo.

La política pública basada en evidencia, presenta varias críticas, entre ellas la de ser utilizada instrumentalmente para neutralizar ideologías, ocultar asimetrías de poder de la toma de decisiones y ocultar información relevante, “Los conflictos públicos indican que la política basada en la evidencia se basa en sus propios mecanismos de exclusión y selectividad, es decir, modos de caja negra, monopolización del conocimiento, evitación de culpas y simplificación excesiva”. (Straßheim y Ketunen, 2014)

Una característica también criticada de este enfoque es la simplificación, que ocurre usualmente a través del mecanismo de cuantificación. Se basa principalmente en la estructuración de un problema y la adopción de un marco que selecciona y de esta manera, determina los elementos que pueden considerarse

relevantes. Así se logra la representación simplificada elegida. Rayner (2012), explica algunas consecuencias de este proceso, entre ellas la ignorancia construida socialmente, como resultado de quedarse con la versión entregada y eliminar otras posibles versiones.

Sutcliffe y Court (2006), proponen que las PPBE son un conjunto de métodos, que aportan información al proceso de elaboración de políticas. La idea es que los responsables estén mejor informados a partir de la evidencia disponible. Esta evidencia proviene de la investigación y de la recolección de datos. Por lo tanto, el enfoque de PPBE abarca muchas y diversas fuentes.

Por su parte, Bracho (2010), plantea que la evidencia como práctica, también se utiliza para evaluar la eficacia de las políticas y los programas, y así para mostrar eficacia en el desempeño.

Saltelli y Giampietro (2017), consideran que más bien se trata de un movimiento basado en la evidencia que acogió la nueva gobernanza, cuya principal característica es la generación de datos y publicaciones a la mayor velocidad posible.

En esta línea, la evidencia pretende producir y certificar hechos y de esta manera garantizar la legitimidad de las acciones.

Para Bourdieu (2000) la institucionalización de una práctica contiene un elemento simbólico que

contribuye a atribuir un reconocimiento lejano a todo cuestionamiento, que lo legitima. En esta medida, los informes externos cobran un rol importante en la legitimidad (O'Donovan, 2002) y como parte de sistemas macro-simbólicos más amplios (Suchman 1995).

Para Suchman (1995) la legitimidad institucional hace referencia al poder que tienen los factores externos, para definir estándares por los cuales son juzgadas las organizaciones, sean públicas o privadas. Así las cosas, la legitimidad también se presenta como un intercambio evaluativo entre el valor esperado y la información entregada, esto es especialmente visible en organizaciones que ejecutan asuntos de interés público o, dicho de otro modo, en las que se llevan a cabo actividades de programas y políticas públicas. En este caso, las partes interesadas externas suelen atribuir un carácter de buena fe en sus acciones en tanto más nivel de cumplimiento presenten (Neville y Menguc, 2006).

Mitchell et al. (1997) exponen que la legitimidad que incluye medidas e indicadores refleja la capacidad de la sociedad para exigir respuestas a sus demandas sociales. La legitimidad de esta manera, se relaciona con la aceptación social. Por lo tanto, informar abiertamente sobre el comportamiento apunta a la justificación misma de ese comportamiento de acuerdo con

estándares normativos que pretenden validar como “correctos” (Higgins et al., 2015).

Así mismo, los indicadores, como el índice de transparencia en Colombia pretenden desencadenar mecanismos a través de los cuales se posibiliten acciones que permitan incorporar los comportamientos deseados (Dehousse, 2016; Tholoni, 2010).

Las sociedades manifiestan la necesidad de “gobernar mejor” a través de políticas públicas. Su evaluación ha justificado un amplio proceso de cuantificación del mundo social (Díaz-Bone y Didier, 2016; Muniesa y Linhardt, 2011; Saetnan, Lomell y Hammer, 2011).

Esta mirada ha propiciado la construcción y exhibición de cantidades significativas de información, supuestamente facilitando tanto el proceso de toma de decisiones como “mejores prácticas” mediadas por marcos regulatorios a todo nivel. Tal es el caso de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública - Ley 1712 de 2014 en la que se propone que “la transparencia de la información pública es uno de los derechos fundamentales de los que goza la ciudadanía para conocer y hacer control ciudadano a las acciones y al uso de los recursos por parte de las administraciones públicas. Constituye uno de los pilares fundamentales para construir un efectivo sistema de prevención de la corrupción.”

(Procuraduría General de la Nación, 2023).

Método y análisis

Para comprender la transparencia como instrumento de legitimidad en la gobernanza universitaria se definió como población las universidades del SUE. El Sistema de Universidades Estatales u Oficiales –SUE-, en Colombia fue creado por la Ley 30 de 1992 (artículo 81), con el propósito de elaborar planes permanentes de desarrollo institucional, que tengan en cuenta estrategias de planeación regional y nacional. (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2023).

De acuerdo con el Observatorio de la Universidad Colombiana (2023), el SUE propone los siguientes objetivos:

- a) Racionalizar y optimizar los recursos humanos, físicos, técnicos y financieros.
- b) Implementar la transferencia de estudiantes, el intercambio de docentes, la creación o fusión de programas académicos y de investigación, la creación de programas académicos conjuntos.
- c) Crear condiciones para la realización de evaluación en las instituciones pertenecientes al sistema.

Según el Observatorio de la Universidad Colombiana (2023), El Ministerio de Educación Nacional, mediante las resoluciones 3355, del 3 de noviembre de 1998, y 4646,

del 15 de agosto de 2006, amplió las posibilidades de acción de las universidades del SUE permitiendo:

- * Promover programas y proyectos comunes de investigación y extensión.
- * Implementar las estrategias para el intercambio de profesores.
- * Implementar las estrategias que permitan la transferencia de estudiantes.
- * Establecer sistemas y redes de información comunes en asuntos financieros, presupuestales, contractuales, de talento humano, administrativos, académicos, investigación y extensión.
- * Definir los mecanismos para que las universidades puedan compartir medios educativos y recursos físicos, como instalaciones, laboratorios, equipos, software y bibliotecas, entre otros.
- * Promover procesos de evaluación y heteroevaluación para las instituciones
- * Recomendar un sistema común de indicadores de gestión.

Las instituciones universitarias que integran el SUE son:

1. Escuela Naval de Cadetes “Almirante José Prudencio Padilla”
2. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.
3. Universidad de Antioquia
4. Universidad de Caldas
5. Universidad de Cartagena
6. Universidad de Córdoba
7. Universidad de Cundinamarca -UDEC-
8. Universidad de La Amazonía
9. Universidad de La Guajira
10. Universidad de Los Llanos
11. Universidad de Nariño
12. Universidad de Pamplona
13. Universidad de Sucre
14. Universidad del Atlántico
15. Universidad del Cauca
16. Universidad del Magdalena
17. Universidad del Quindío
18. Universidad del Tolima
19. Universidad del Valle
20. Universidad Distrital Francisco José de Caldas
21. Universidad Francisco de Paula Santander -UFPS- Cúcuta y Ocaña
22. Universidad del pacífico
23. Universidad Industrial de Santander -UIS-
24. Universidad Militar Nueva Granada -UMNG-
25. Universidad Nacional de Colombia
26. Universidad Pedagógica Nacional
27. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC- Tunja
28. Universidad Popular del Cesar
29. Universidad Surcolombiana
30. Universidad Tecnológica de Pereira -UTP-

31. Universidad Tecnológica del Chocó
-Diego Luis Córdoba-

32. Universidad Nacional Abierta y a
Distancia –UNAD-

De acuerdo con Arias (2006), si a la población de acuerdo con el número de unidades que la integran, se puede acceder totalmente, no es necesario extraer una muestra.

De igual forma, Hernández et al. (2014) expone que, si la población es menor a cincuenta 50 individuos, la población es igualable a la muestra.

En este sentido, se propuso la revisión de las 32 universidades que conforman el SUE.

Para la revisión del índice de transparencia de las universidades del SUE, el marco base de análisis es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley 1712 del 6 de marzo de 2014, en ella se definen 13 categorías para la medición de la transparencia, de una parte, en relación con la integridad de la información publicada en las páginas Web institucionales y, de otra parte, la transparencia en relación con los documentos exigidos por la Ley.

En el año 2018 la Procuraduría General de la Nación, diseñó un instrumento de obligatorio diligenciamiento toda vez que, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, quedó asignada la función de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones consagradas

en la ley, por tanto, tendrá Funciones Preventivas y disciplinarias. (Procuraduría General de la Nación, 2023).

De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación (2023), “EL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA Y ACCESO LA INFORMACIÓN, es un Indicador de auto- diligenciamiento que reúne en su medición el nivel de cumplimiento de la Ley 1712 de 2014, respecto a la Transparencia y el Acceso a la Información. El Índice de Transparencia y Acceso a la información Pública (ITA), está soportado por una Matriz de Cumplimiento Normativo de la Ley 1712 de 2014, que sintetiza, mediante preguntas, todas las categorías de la información que legalmente deben ser publicadas por los sujetos obligados”. (Procuraduría General de la Nación, 2023). Todas las universidades que conforman el SUE, son sujetos obligados.

Esta matriz, opera como una lista de chequeo que ayuda a los sujetos a revisar los requerimientos para cumplir con la norma.

Por su parte, El ITA se diligencia en un aplicativo del cual se genera la calificación sobre el grado de cumplimiento normativo por parte de los sujetos obligados de la Ley de Transparencia.

En esta línea, la Procuraduría General de la Nación (2023), expone que “cada sujeto obligado debe verificar las obligaciones de divulgación de información que debe cumplir conforme con la normativa que le aplique”

Una vez identificado el instrumento, para conocer el grado de cumplimiento de transparencia de cada institución universitaria del SUE se aplicó un análisis directo de las páginas Web institucionales, verificando si las instituciones tenían publicado el resultado obtenido en el Índice de Transparencia y Acceso a la Información-ITA.

En el análisis se identificó que tan solo 6 universidades tenían el formato ITA publicado en su página web. Por lo tanto, para continuar el análisis se buscó en la página web de la Procuraduría los formatos ITA de autodiagnóstico, siendo necesario solicitarlos a la entidad ya que no se encontraban publicados.

De acuerdo con la información recibida, se observó que hay 3 universidades que no presentaron o no tienen el formato ITA registrado en la Procuraduría, es decir que a pesar de que son sujetos obligados de acuerdo con la ley, no han realizado dicho proceso. Sin embargo, de acuerdo con el análisis directo de las páginas web institucionales se identificó que sí cuentan con información de transparencia en sus páginas, pero no tienen la valoración del autodiagnóstico.

En el análisis también se observó que, en el año 2022, la Procuraduría General de la Nación puso en marcha un protocolo nuevo de Auditoría, con el propósito de verificar los resultados de la autoevaluación, y de esta manera, recalcular la puntuación en el ITA.

De acuerdo con el análisis realizado, se pudo identificar que 14 universidades no disponen de información de auditoría, toda vez que este proceso es realizado por la Procuraduría de manera aleatoria.

Resultados

Se encontró que las universidades, en general, hacen un autodiagnóstico sobrevalorado de su cumplimiento de transparencia, comparado con el puntaje que otorga la Procuraduría en la mayoría de los casos no está ni cercano al autodiagnóstico.

De las 6 universidades que tenían el formato ITA publicado en su página web, 4 universidades: Universidad del Tolima, Universidad del Quindío, Universidad de la Amazonía y Universidad de Cundinamarca no tuvieron auditoría, y sus puntajes de cumplimiento son superiores al 70%, dos de ellas con el 100%.

Podría afirmarse que la difusión de la información se relaciona con la puntuación obtenida en la Auditoría.

En esta línea, también podría afirmarse que no hubo la debida negociación de significados entre la entidad que vigila y controla y que, en suma, expresa los requerimientos sociales, y las universidades públicas. Los resultados parecen señalar que se trata tan sólo de un acoplamiento muy simple y básico a las presiones externas.

En el espacio destinado para la difusión que es internet, se halló que en las páginas web de las universidades hay un performance de esta información con apartados bien diseñados y mayoritariamente visibles, podría decirse que se trata de un espacio bien preparado como un acto público en el que se incluye y excluye selectivamente los resultados del cumplimiento de la ley de transparencia.

La Procuraduría General de la Nación, en su rol, logró materializar el imperativo de la transparencia mediante el uso de un instrumento que iguala la información, con lo cual, al decir de Han (2014), se obtiene una coacción sistémica. Esto es, la presentación de una sociedad de la transparencia, ante todo uniformada. Este rasgo totalitario, de acuerdo con el análisis realizado está en sintonía con la idea de visibilizar por el solo hecho de exponer.

Las universidades del SUE se califican como transparentes cuando se unen a la normalidad de la medición y se expresan completamente en la dimensión del instrumento. La evaluación de cumplimiento se pretende al 100%, por ello, se da cuenta que la mayor importancia radica en este estándar cuantitativo. De las 32 universidades, 5 se auto diagnosticaron con un nivel de cumplimiento de 100 sobre 100. En el puntaje de la auditoría el más alto fue de 92 sobre 100.

Acorde con la propuesta estándar de cumplimiento, la transparencia se configura como un estado de simetría

y el acto de comunicación y difusión pasan a través de formas más bien ritualizadas, que consisten en el acto de cumplir el protocolo estipulado en la ley de transparencia, publicando la información requerida.

No se encontró relación entre la publicación de los resultados del ITA y otros indicadores como el de la acreditación de calidad. De las 6 universidades que tienen publicados sus resultados sólo la Universidad Nacional tiene acreditación de alta calidad por el Consejo Nacional de Acreditación.

En general, se puede decir que todas las universidades auditadas tienen un puntaje superior al 50% y que todas en su autodiagnóstico tienen un puntaje superior al 44%.

La puntuación más baja en el autodiagnóstico la presenta la Universidad del Pacífico con 44 puntos sobre 100 y no cuenta con puntuación de auditoría.

La puntuación más baja según auditoría es 50 sobre 100 y la obtuvo la Universidad del Valle, quien en su autodiagnóstico tuvo una puntuación de 98 sobre 100.

Ninguna universidad obtuvo un puntaje igual o superior en la auditoría en comparación con el puntaje informado en el autodiagnóstico.

El 90% de las universidades del SUE, dan cumplimiento en cuanto al diligenciamiento de la información en el aplicativo para el reporte de cumplimiento

ITA para el período 2022. En cuanto a la puntuación, de las universidades auditadas, el 55% se ubican en un nivel medio de visibilidad, esto con un puntaje superior a 70 sobre 100.

El puntaje promedio según la auditoría fue de 74/100 puntos. Es decir que mayoritariamente tienen un nivel medio de cumplimiento.

Algunas conclusiones

La vigilancia de lo que se publica en las páginas web institucionales queda reducida al cumplimiento de lo que se debe publicar según la norma y no a sus contenidos.

Esta dinámica, va en línea con el proceso de cuantificación como respuesta a las demandas sociales.

En las universidades del sistema estatal colombiano se produce gran cantidad de información que cumple la normativa. No obstante, no se evidencia cómo dicha producción y exhibición de tal información facilita mejores prácticas y se puede erigir como un sistema efectivo de prevención de la corrupción.

Aun con la puesta en marcha de la auditoría, que, de hecho, pone de manifiesto la falta de confianza en la información suministrada por autodiagnóstico, el énfasis se encuentra en el cumplimiento de cantidad de información y no de contenidos.

Lo anterior, también da cuenta del carácter totalitario de la llamada sociedad

de la transparencia, que minimiza y reduce una problemática social y un efectivo diseño y aplicación de políticas públicas al cumplimiento de un indicador que podríamos llamar mudo.

Tanto los elementos que no se encuentran categorizados en el índice, como las categorías del mismo, al reducirse a una medida de cumplimiento desvían la reflexión, quizás hasta la impide. También orienta sobre las actuaciones de otros organismos de control. Se hacen sospechosas las instituciones que no se sometieron a la visibilidad solicitada en la ley o las que en la auditoría obtuvieron puntajes bajos.

La cuantificación de la transparencia en la gobernanza de las universidades del SUE, podría decirse, es un prisma a través del cual la elaboración de dicho indicador solo funge como instrumento al mero servicio de la producción de información.

No se puede valorar alguna relación entre el conocimiento que motivó la producción del índice y sus categorías y el conocimiento que se puede producir a través de ellos. Aunque no se encuentra en el alcance del presente artículo, es importante señalar que los indicadores, como el índice de transparencia en Colombia pretenden desencadenar mecanismos a través de los cuales se posibiliten acciones que permitan incorporar los comportamientos deseados. Por tal motivo, si el índice se

propone contribuir en la prevención de la corrupción deberían articularse con otras medidas que den cuenta de esta incidencia.

Sin embargo, pese a lo anterior, se puede afirmar que la visibilidad de la información que requiere la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública en Colombia, contribuye a legitimar en gran medida las acciones de las entidades públicas, de su gobernanza y del gobierno en general. La exigencia en sí misma, plasmada en la ley, expresa cómo la prevención de la corrupción se convirtió en un tema central en la agenda nacional del país y forma parte de un conjunto de instrumentos orientados para tal fin.

Así mismo, el índice de transparencia funge como instrumento de legitimidad en la gobernanza universitaria, en tanto es útil para evaluar el progreso del país en las reformas institucionales que demandan externos como la Unión Europea que proporcionan apoyo financiero. Por ello, el índice es instrumento legitimador en el proceso de desarrollo de la primera línea de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), toda vez que forma parte de las acciones para la efectiva implementación de la Ley 1712 de 2014.

En esta línea, el uso del índice de transparencia en Colombia tiene un doble propósito. De una parte, el índice pretende traducir una exigencia social

en categorías medibles. Esta dimensión operativa se concibe como una ayuda para hacer cumplir los propósitos de la ley. Insistimos, ojalá pueda orientar la relación entre lo medido y la incorporación de comportamientos anticorrupción. Lo sugerimos como línea de estudio futuro.

De otra parte, el índice refuerza la capacidad institucional de ejecución y evaluación de políticas públicas, que, de hecho, es utilizado para legitimar demandas y decisiones y poner énfasis en aspectos específicos de problemas de política. Resulta pues, útil y efectivo para centrarse en dicho aspecto. Queda claro que, para el caso de este artículo, existe una relación entre lo que pretende el indicador y el escenario político en que se produjo. Si bien parte de una necesidad social y política, responde también, quizás en mayor medida, a necesidades instrumentales.

Referencias bibliográficas

- Straßheim, H., & Ketunen, P. (2014). When does evidence-based policy turn into policy-based evidence? Configurations, contexts, and mechanisms. *Evidence & Policy A Journal of Research Debate and Practice*, 259-77.
- Arias, F. (2006). El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica. Caracas: Episteme.

- Bourdieu, P. (2000). *Cosas Dichas*. Barcelona: Gedisa.
- Bracho, T. (2010). Políticas basadas en evidencia: la política pública como acción informada y objeto de investigación. En M. Merino, & G. Cejudo, *Problemas, decisiones, soluciones. Enfoques de política pública* (págs. 291-319). México: CIDE.
- Cousido, P., Said-Hung, E., & Montoya, C. (2017). La transparencia de las Universidades en Colombia en Internet. *Transinformação*, 257-265.
- Dehousse, R. (2016). Has the European Union moved towards soft governance? Comparative European Politics, 20–35.
- Diaz-Bone, R., & Didier, E. (2016). The Sociology of Quantification -- Perspectives on an Emerging Field in the Social Sciences. *Historical Social Research*, 7–26.
- Espeland, W. N., & Sauder, M. (2007). Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social. *American Journal of Sociology*, 1–40.
- Han, B.-C. (2014). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. España: McGraw Hill .
- Higgins , C., Milne, M., & Gramberg, B. (2015). La adopción de informes de sostenibilidad en Australia. *Revista de ética empresarial*, 445-468.
- Merry, S. E., Davis, K. E., & Kingsbury, B. (2015). *The Quiet Power of Indicators*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mitchell , R., Agle, B., & Wood, D. (1997). Hacia una teoría de la identificación y prominencia de las partes interesadas: definición del principio de quién y qué realmente cuenta. *The Academy of Management Review*, 853-886.
- Muniesa, F., & Linhardt, D. (2011). Trials of explicitness in the implementation of public management reform. *Critical Perspectives on Accounting*, 550–566.
- Neville, B., & Menguc, B. (2006). Multiplicidad de partes interesadas: hacia una comprensión de las interacciones entre las partes interesadas. *Journal of Business Ethics*, 377-391.
- Observatorio de la Universidad Colombiana. (2023). *El Observatorio de la Universidad Colombiana*. Obtenido de <https://www.universidad.edu.co/>
- O'Donovan, G. (2002). Divulgaciones ambientales en el informe anual: extensión de la aplicabilidad y el poder predictivo de la teoría de la legitimidad. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 344-371.
- Procuraduría General de la Nación. (2023). Procuraduría General de la

Nación. Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/>

Radaelli, C. M. (2009). Measuring policy learning: regulatory impact assessment in Europe. *Journal of European Public Policy*, 1145–1164.

Rayner, S. (2012). Conocimiento incómodo: la construcción social de la ignorancia en los discursos de la ciencia y la política ambiental. *Economía y Sociedad*, 107 - 125.

Saetnan, A. R., Lomell, H. M., & Hammer, S. (2011). *The mutual construction of statistics and society*. New York: Routledge.

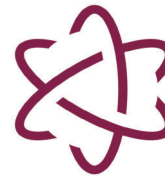
Saltelli, & Giampietro. (2017). What is wrong with evidence based policy, and how can it be improved? *Futures*, 62-71.

Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration*, 1–22.

Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, 571–61.

Sutcliffe, S., & Court, J. (2006). *Herramientas para diseñadores de políticas públicas en países en desarrollo*. Londres: Programa de Investigación y Políticas Públicas en Desarrollo.

Tholoniati, L. (2010). The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a 'Soft' EU Instrument. *West European Politics*, 93–117.



**JUECES AGRARIOS PARA LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS O PARA LA
DISPOSICIÓN Y USOS DEL SUELO EN COLOMBIA¹**
*JUDGES AGRARIANS FOR THE RESTITUTION OF LAND OR FOR DISPOSAL AND
USES OF THE SOIL IN COLOMBIA*

Luz Elena Mira², PhD.

Jahir A. Gutiérrez³, PhD.

Katerine Hernández Tirado⁴, PhD.

Daniela María Orozco Poveda⁵, PhD

Clasificación PUBLINDEX-MINCIENCIA: Artículo de Investigación

Recibido: Noviembre 2023

Aceptado: Enero 2024

Resumen

La figura de los Jueces Agrarios enfocada en el proceso de reparación y restitución de tierras en Colombia, supera ampliamente el cometido inicial planteado en ella. El escrito, pretende establecer los fundamentos que amplían la figura y, que pueden resultar cruciales para evaluar hechos en materia de explotación, extracción o

1. El artículo es resultado del proyecto de investigación: Un análisis de la automatización de la justicia en el ciber derecho en Colombia, realizado por el grupo de Investigación Jurídico Social de la Facultad de Derecho y Ciencias Forenses del Tecnológico de Antioquia Institución Universitaria. 2018-2019. No de Acta y Fecha de reunión CODEI: Acta N°2 del 27 de febrero. Centro de Costo: 206001185. Ejecutado entre febrero y diciembre de 2020.

2. Abogada, Corporación Universitaria de Sabaneta, Sabaneta, Colombia. ORCID: 0000-001-8686-0519.

3. Economista Industrial, Universidad de Medellín, Colombia. Doctor en Administración Pública, Honolulu, Estados Unidos de América. ORCID: 0000-0001-8564-0397

4. Doctora en Derecho, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5524-6575>

5. Abogada. Doctora en Estudios Políticos y Jurídicos de la Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4627-4608>

usos del suelo por parte de la justicia colombiana en actividades de orden minero, petrolero o para la preservación de la reserva natural y mejor utilización de los recursos ambientales. El análisis económico del derecho en conjunto con el análisis Multicriterio, permiten explorar la posibilidad de facultar la capacidad de acción de los Jueces Agrarios hacia un orden más transversal.

Palabras claves: Análisis Multicriterio, Jueces Agrarios y de Tierra y, restitución de Tierras.

Abstract

The role of the land judges, who are focused on the land reparation and restitution process in Colombia, goes far beyond the initial remit set out in it. The paper aims to establish the foundations that expand the figure, and that may be crucial for evaluating facts in the field of exploitation, extraction, or land use by the Colombian justice system in mining and oil activities or for the preservation of the nature reserve and better use of environmental resources. Economic analysis of the law and multicriteria analysis allows us to explore the possibility of empowering the capacity for action of agrarian judges towards a more cross-cutting order.

Keywords: *Multicriteria Analysis, Agrarian and Land Judges and Land Restitution.*

Introducción

La aparición de la figura jurídica de los Jueces Agrarios encargados de velar por los procesos de restitución de tierras para la población afectada por el despojo de sus propiedades abre la oportunidad de revisar la trascendencia que puede tener para el país la revisión de ésta de manera propositiva y transversal para considerar problemáticas inherentes en materia de explotación minera, extracción petrolera o impactos y reparación ambiental entre otras. Se aspira que además de lograr el alcance esperado de la figura, la estructura legal y jurídica permita apalancar la revisión de otras necesidades.

El análisis económico del derecho permite orientar la capacidad que tienen los sistemas legales para hacer eficientes, posibilita la generación de instrumentos sobre los cuales atender los requerimientos que exijan la apreciación de hechos jurídicos con los vinculados a usos del suelo, evaluación de casos o contingencias empresariales de solicita vinculación jurídica que conduzcan, para que pueda establecerse una figura que responda ante ello.

El análisis Multicriterio amplía el escenario de acción de las aprehensiones arrojadas por el análisis económico del derecho, ubicando a los estudios a los que haya lugar desde diversas consideraciones y revisiones, sobre los

que al final se procrean escenarios para que conforme a las diferentes posiciones que podrían adoptarse para revisar los casos vinculadas con los recursos y usos del suelo a la par con los impactos que estos detentan de la actividad humana, para instar para que además de la revisión exhaustiva de los casos, la figura de los Jueces Agrario y de Usos del Suelo logre alcanzar madurez legislativa.

Es de esperar que la figura de Jueces Agrarios sobrepase el papel que debe responder, respecto a la restitución, de la capacidad de ampliación y extensión, se cierne la oportunidad para que temas inherentes a procesos de disputas con la disposición y uso del suelo, tengan asidero en una justicia que además de especializada, comporte el conocimiento de áreas que como estas, continúan bajo el parecer de las partes, en ausencia de poca doctrina, conocimiento legal-técnico y jurisprudencia teórico-técnica.

La estructura del documento que se pretende desarrollar responde a la siguiente composición: En primer lugar, de una revisión amplia sobre el papel que debe cumplir el servidor público confinando en la figura de Juez Agrario, que en la actual rige la ley de restitución de tierras en Colombia. En segundo, las problemáticas que con respecto a los usos y disposición del suelo son convergentes a las dificultades que dichos Jueces deben resolver al amparo de la ley de restitución, y en última

instancia, los elementos que sostienen la propuesta para que la figura tenga un mayor alcance, luego de su cometido.

1. Los jueces agrarios frente a las problemáticas de la restitución de tierras en Colombia.

El marco jurídico establecido para enfocar la restitución de tierras en Colombia está sometido al juicio y sanción con cargo al Juez Agrario. La necesidad de una justicia especial, encaminada a regresar derechos de propiedad y tenencia a los despojados, conlleva a que sean revisados los mecanismos de ajuste que se requieren para que la justicia pase de contemplarse bajo la estela del apelativo agrario a una, propiamente, de tierras.

En la actualidad, han aparecido exacciones provenientes de diferentes estamentos y sujetos, desde los cuales se han esgrimido, en muchos de los casos, que las tierras que han adquirido o poseen, y que se encuentran solicitadas en los procesos de restitución, habrían sido obtenidas de manera legal. La incongruencia del hecho, más que manifestar legítima posesión, es el efecto y reconocimiento institucional, que implica para la justicia y la nación, el entrar a intervenir en predios, que bajo actos notariales y de registros, aparecen con propiedad legal, pero en el marco de la justicia de restitución están resguardados bajo la tutela de haber sido despojados de sus dueños iniciales.

La Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras es clara en señalar que para viabilizar la restitución de un predio que se encuentra ocupado siendo explotado en proyectos productivos, debe llegarse a acuerdos entre las víctimas del despojo y el poseedor de buena fe; si se comprueba que el poseedor tiene culpa en el proceso de despojo, el Estado es el encargado de recuperar el proyecto para destinarlo a terceros para su explotación a favor de las víctimas. Este es sin duda un elemento polémico, pero que tras de sí permite dilucidar que el Estado se ha cubierto la espalda frente al grave conflicto que implica la recuperación de predios ocupados y productivos (CINEP, 2012, p. 19)

La legitimidad de los procesos de restitución no solo corre por cuenta de la magnificencia de los Jueces Agrarios, sino de la atención, procesos y sentencias con respecto a las contrademandas y litigios que debe encarar, directamente, la nación provenientes de quienes consideran que las tierras adquiridas, realmente, habría sido adquiridas de forma legal, reiterando con ello, que descartan cualquier manifestación institucional o jurídica sobre la cual se pretenda regresar dichos predios a quienes bajo ley reclaman, espacio que ha permitido la valoración de derechos de superficie en tierras restituidas.

En la exposición de motivos del proyecto de ley de restitución, se menciona la

necesidad de romper la cadena de testamento que generó el despojo, y de buscar restitución a las víctimas; reconoce tanto el despojo como su legalización, y menciona la deuda que la sociedad tiene con las víctimas (...) No obstante, la exposición de motivos menciona un punto que resulta muy peligroso para las víctimas, pues afirma que la restitución de los derechos patrimoniales debe ligarse a la generación de utilidades, e incluso que la tierra puede generar ingresos independientes del lugar de residencia si se vincula a la producción (...) En principio nadie puede oponerse a que las víctimas puedan disfrutar de ingresos en el marco del programa de restitución, pero si se advierte que tales ingresos pueden generarse gracias a la producción de la tierra, aunque sus propietarios no vivan allí, se puede estar abriendo la puerta a una restitución que no estaría destinada a la reparación a las víctimas, sino a la utilización intensiva del suelo y a la extracción de recursos naturales, especialmente minerales. Por eso no es accidental adherir la restitución a la formalización de la propiedad. (Mantilla, 2010, p. 5-6)

Al definir derechos de explotación y/o de superficie o algún tipo de negociación que no solo derive de la disquisición propia del reclamante y de quien considera tener legítima posesión del predio, se abre paso, para que, igualmente, quien esté en el programa de reparación y restitución pueda hacer uso en carácter de propiedad de la posesión

recuperada. En este sentido, la propia justicia de tierras debe aparecer en tanto para velar por los intereses de quienes bajo ausencia física, deciden hacer un uso diferente de los predios recuperados por fuera de la cotidianidad irrumpida por la situación de despojo.

La situación que se despliega en el país, si bien no atiende a una reforma agraria, puede tratarse de un aireado marco jurídico para que desde distintos frentes de manera sistemática pueda alcanzarse una reforma que bajo discusión completa podría terminar de nuevo en un fracaso, como ha sido el factor característico. Así que, el Estado con cada medida tomada desde el marco de justicia, paz y restitución de tierras ha venido consolidando semi-reformas o aparejos similares que, sin tanta pompa, han puesto a repensar sobre la oferta de tierras baldías y vacantes, bajo la restitución (Salazar, 2012)

Una especie de reprogramación transversal de todo lo concerniente al manejo de la tierra en Colombia, representa el nuevo marco de contrato social que pretende elevar a la máxima instancia constitucional el Estado de manera concreta, es decir, que no, necesariamente, se requiere la amplia avanzada de más promulgaciones jurídicas para auspiciar bajo lo que se tiene, los mecanismos que se requieren para hacer del proceso de restitución no solo una realidad jurídica y legal, sino que permite la

revisión de áreas de trabajo que de manera directa e indirecta tienen relación con lo que allí se considere (León et al, 2010)

La tierra en disputa o estimada, bajo los preceptos de obtener el máximo beneficio, a través, de los derechos superficiales, entre los que se cuenta la posibilidad de que terminen en arrendamiento o incluso en venta por parte de las comunidades, hace parte, precisamente, de los beneficios de la restitución que, además de otorgar los fundamentos notariales y de registro en materia de posesión, permita acceder a los dueños a otras formas de explotación del recurso, desde los que no, necesariamente, se vea en riesgo los preceptos de la restitución, y que al contrario, refrenden el controvertido derecho de propiedad.

El concepto de propiedad es algo que debe establecerse históricamente; esto quiere decir que sus características esenciales deberán determinarse a partir del espacio y tiempo de que se trate; de las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales prevalecientes, en especial el tipo de relaciones sociales de producción y las concepciones filosóficas de las clases dominantes, de ahí que los modelos de propiedad en las distintas etapas del desarrollo histórico social (Espinoza & Patiño, 2010, p.1)

El hacer denotar otros espacios sobre los cuales debe reflejarse la necesidad

de hacer perdurable el Juez de Tierras, además del logro pleno del proceso de restitución, constituiría la oportunidad más disiente para refrendar la idea de que no basta una buena ley y los hechos para hacerla posible, sino que se requieren instituciones que al amparo de su interés básico puedan transformar la realidad del país, epílogo que claramente debe fungir igualmente la administración de justicia, sobre la que el interés debe estar dirigido a mejorar las condiciones del país, y no solo manifestar el cumplimiento ortodoxo de la ley.

El fortalecimiento del proceso agrario con la creación de un sistema de tribunales especializados y el establecimiento de términos y plazos procesales más claros, significan un notable progreso y una considerable reducción de costos e incertidumbre para los usuarios; sin embargo, estos primeros años de funcionamiento ilustran algunas áreas en las que deben hacerse ajustes que permitan que los objetivos de imparcialidad, celeridad y certidumbre en el progreso agrario se alcancen (Zepeda, 2010, p. 49)

En esencia, el trabajo desarrollado por la justicia colombiana ha estado encaminado a refrendar el carácter de la ley, y posteriormente, el de la justicia. A pesar de los requerimientos contemplados en diversos frentes suplementarios y conexos al desarrollo lógico de la legislación, la correspondencia entre el marco

jurídico frente al conocimiento sobre los aspectos a contemplar es baja.

2. Frontera de posibilidades de los jueces agrarios frente a las temáticas convergentes de la restitución de tierras.

El contenido analítico, empírico y teórico proveniente de la justicia especializada exige, precisamente, además de la actualización intelectual, el reconocimiento del papel que cumplirían los Jueces de Tierras que con cargo a la figura creada, inicialmente, establecería una crasa diferencia entre lo que se conoce hasta ahora como se discute y se sanciona en derecho conforme a un marco legal y en adelante, comenzar a proferir fallos nos desde la consumación y recordación a la conocida tipificación jurídica de los casos sino a la revisión directa del contenido con respecto a lo que está investigando o valorando. (Mindiola, 2005)

La entrada en vigencia de una justicia especializada implica la revisión de la estructura que se tiene en la actualidad con respecto a la manera como dichos casos son atendidos por cuenta de la justicia en Colombia, contemplados como elementos de otra índole, que si bien tiene manifestaciones jurídicas, no necesariamente, pueden resolverse desde el derecho sino desde las etapas del proceso que las partes en litigio puedan hacer al respecto, escenario en

el que es claro el desamparo en que se encuentra, frente a los derechos y obligaciones sobre dicho recurso.

Para tramitar éste proceso se crean Jueces y Magistrados con competencia especial para la restitución de tierras, de tal forma que conocen en única instancia los Jueces Civiles del Circuito especializados cuando durante el proceso no se reconocen opositores y de lo contrario tramitan el proceso antes del Fallo y lo remiten a la sala civil especializada del Tribunal Superior del Distrito Judicial, para que profiera sentencia y conozca de la consulta de las sentencias de los Jueces del Circuito cuando no se decretó la restitución a favor del solicitante (Martínez & Forero, 2012, p. 121)

La tendencia a la cual se está abocando el país indica claramente que las problemáticas que harán girar la atención nacional están circunscritas a los temas propios de la tierra, impactos y usos, y que por ello, la reprogramación de lo que hasta ahora se tiene en materia de contención, revisión o sanción no es suficiente, por cuanto, la posición que asume el juez de conocer el caso sólo en audiencia y bajo despliegue de los antecedentes, argumentos, hechos y reiteraciones de la ley, es contraria al conocimiento directo que debe tener con respecto al caso que se encuentra en proceso de juzgamiento por el mismo.

El despojo de la tierra se logró a través de negocios jurídicos, actos administrativos,

sentencias y la ocurrencia de delitos. Sin embargo, esto no es obstáculo para que los jueces a través de los nuevos mecanismos que les da la ley de víctimas les devuelvan a sus verdaderos dueños los predios que perdieron. Casos frecuentes de despojo ocurren cuando las personas se ven obligadas a vender a precios muy bajos debido a las circunstancias de violencia o por presiones, o cuando para lograr la transferencia del bien se falsifican firmas o documentos, incluso con la participación de funcionarios corruptos (Salazar, 2012, p. 14-15)

El conocimiento de temas técnicos corre por cuenta de jurista que con amplio criterio sobreentienden la relevancia de disponer de elementos teóricos en otras áreas del quehacer jurídico. Es la propia condición y agregación de elementos técnicos, los preceptos que expanden la capacidad de acción de quien desde el estrado o al frente de este, indagan desde la interacción jurídica y las manifestaciones en contextos en donde se requieren. Así, como se cuenta con juristas especialistas en temáticas ambientales, hídricos, mineros y petroleros, el alcance que quien en amparo de ello imparte justician debe ser en igual sentido (Martínez & Pérez, 2012).

El contar con un conjunto de Jueces de Tierra a los cuales puedan dirigirse las partes para arreglar, confrontar o negociar las circunstancias que los aquejan, representaría para los

promotores del derecho crítico, la oportunidad más clara para especializar y profundizar en el acervo técnico que debe acompañar en formación a quien pretenda prepararse en las lides del derecho. Para lo que viene, la sola administración y llamamiento reiterado a las disposiciones, derogaciones o limitaciones de la ley, se entenderá que la justicia imbricada desde dicha figura tendrá serias limitaciones, sino abriga el cometido técnico.

La extensión de la figura del Juez de Tierras tiene en esencia la intención de animar el debate con respecto a la exigencia directa que detenta la estructura jurídica del país para asimilar la contundencia que tendría la misma para resolver en la mayoría de los casos circunstancias que han sido base para el conflicto que se registra, y que al retomar la figura por encima de cualquier prescripción ideológica, política o sociológica, que no es del caso, abriría la puerta para entender que la estructura legal hace parte igualmente de los problemas o de las soluciones que se requieren en estos temas tan sensibles.

A pesar de la interpretación de poco fondo que podría tener la reestructuración de esta figura, finalmente se entendería que en cualquier circunstancia el basamento técnico tendría una gran participación a la hora de proferir sentencia o resolver los casos. Es decir que, a pesar de las inquietudes

que podría traer esta propuesta en los cimientos de la doctrina pura del derecho y de sus fundamentos ortodoxos, finalmente, se continuaría conforme a los criterios técnicos de servir de sustento para hacer y promover justicia. Independiente de cuál sea la fuente, éste debe procurar dicho propósito.

La consolidación de jueces de tierra con sujeción a dificultades ambientales, económicas o sociales a su vez que vinculados a estructuras condicionadas por el uso y disposición del suelo en el país, están en mora de aparecer y consolidarse. La refrendación de la justicia está expuesta al carácter decisivo de quienes en el centro de las disputas correlacionadas bajo dicha figura deben corresponder. Si bien, este el caso de países cuyo desarrollo jurídico exponen más fácilmente la existencia de dicha figura, en cuanto al caso colombiano, la excepción no puede ser la salvedad.

3. Análisis económico del derecho y análisis multicriterio conexos para el afianzamiento de la justicia de tierras y los jueces agrarios.

El análisis económico del derecho [AED], está dirigido a evaluar el papel que cumple el derecho en tanto conducta jurídica y la efectividad del marco legal (Stordeur, 2009). A partir de éste, es de esperar que los pormenores relacionados

con la justicia de tierras y la reafirmación de la figura de Jueces Agrarios tenga asidero, siempre y cuando, al compás de sus acometidas la justicia transicional o transversal a la misma, sirva de complemento y sustrato de los resultados esperados en ello.

El paso del Juez Agrario a Juez de Tierras está plenamente asegurado, sí conforme a la figura indilgada terminan vinculados aspectos que conciernen a la administración de justicia en este renglón. Indefectiblemente, la devolución de los predios contiene a su paso la aparición de enfisemas como la aparición de diversos tipos de reclamantes, que con cargo a registros notariales y derechos de propiedad sobre las tierras definidas en el marco de la ley de justicia y paz y de la reforma de restitución, siendo este un episodio sobre el que ni siquiera se salva el Estado, quien viene recibiendo demandas por ello.

Es probable, además, que en ambas tradiciones los jueces sean más propensos a tomar en cuenta elementos de teoría económica en aquellos casos donde las decisiones tienen fuerte contenido de “bien público”, en el sentido que afectan el bienestar de muchas personas y dejen de lado este tipo de consideraciones para aquellos casos donde la sentencia es un bien típicamente privado donde el bienestar comprometido es sólo o fundamentalmente el de las partes. (Stordeur, 2009, p. 16)

La forma bajo la que está diseñado el sistema responde a principios que parten de la propia concepción aplicada y técnica del objeto puesto a consideración jurídica. En él, se recurre en demasía a la casuística y la revisión de fundamentos creados al amparo de esta para tomar de allí providencia y resolver las circunstancias a saber. Es de considerar, que bajo el avance que tenga la actual estructura de restitución y la configuración de los Jueces de Tierras, se advierta la importancia de dar paso a la revisión que hace de estos casos el AED y el Common Law, para que la figura pueda continuar activa.

Hay que tener en cuenta el problema probatorio de demostrar la titularidad del derecho real de dominio o el hecho de la posesión en cabeza del desplazado y su contraposición con posesiones de terceros u otros titulares del dominio posteriores a la ocurrencia del desplazamiento, quienes podrán presentar oposiciones dentro del proceso de restitución. Al respecto, se consagró el principio de inversión de la carga de la prueba a favor de las víctimas, a quienes les basta presentar la prueba sumaria de la propiedad o posesión y su reconocimiento como desplazados o despojados, para trasladar la prueba al demandado o a quien haga oposición. (Martínez & Pérez, 2012, p.123)

El proceso de adaptación y profundización de la figura de los Jueces

Agrarios y de Tierras está a expensas de la realidad que el país trata de advertir o resolver con dichas instancias. En este sentido, la evaluación y medición de la restitución debe pasar no solo por una revisión numérica sino paramétrica respecto a la connotación que tendría para el sistema jurídico colombiano el acoger una figura que atientas posee todos los elementos para continuar luego de la entrega absoluta y plena del último predio en restitución, hecho que tuviera que evidenciarse a través de la disposición del Análisis Multicriterio [AM].

El Análisis Multicriterio [AM] está constituido para evaluar las condiciones plenas sobre las cuales es analizado algún tema o propósito en particular. No solo atiende a los datos, la información o los resultados, sino que se apoya en diferentes fuentes para determinar la mejor manera de hacer entender un proceso o establecer los criterios sobre los cuales debe apoyarse alguna iniciativa (Stordeur, 2009). Bajo este frente, el AM trata de conjugar una serie de explicaciones satisfactorias y suficientes a circunstancias, problemáticas o situaciones que no alcanzan a contemplarse desde una sola mirada o revisión particular focal.

Un enfoque integral y amplio hacia los derechos de la tierra y la vivienda es necesario para ordenar los atributos y bienes asociados con el sector de la tierra

como una fuente clave para el mejoramiento de la vida de la población de bajos ingresos. Tratar la tierra simultáneamente como una preocupación de derechos humanos y como una preocupación del desarrollo será una forma fructífera de ejecutar las políticas públicas con un enfoque de desarrollo basado en los derechos (ONU-HABITAT, 2005, p. 41)

Aún en medio de la importancia que tiene para el país el devolver a la población despojada las tierras que le pertenecen, las alteraciones y animadversiones no se han hecho esperar. Tras ello, se han extendido argumentos como los vinculados a la aseveración señalada con el hecho de que se trata de una pequeña mini reforma agraria tras de la que se pretende despojar a los legítimos dueños de predios o recuperar los ya adjudicados por parte del Estado. La holgura que provee el AM contribuye para que desde diferentes matices pueda explicarse la complementariedad y derivación del proceso.

En suma, la estructura de la propiedad de la tierra ha sido y sigue siendo un obstáculo para el desarrollo del país, y además es una amenaza para la población indígena, afrocolombiana y campesina en general, que tiene en la tierra su única posibilidad de supervivencia. No obstante, a juzgar por las políticas que se han adoptado, esta situación no ha sido una preocupación vital para el Estado, o al menos, los esfuerzos han sido insuficientes. De ahí la persistencia del conflicto (Albán, 2011, p. 342)

El impulso que podría otorgar el análisis del proceso de restitución en materia de AM, tendría el alcance suficiente para lograr los propósitos establecidos y de paso proveer los criterios, fundamentos y parámetros a través de los cuales los distintos intereses que aparecieran para estimar los arrojados y avance del proceso, podrían terminar en carácter de ejemplo para la comunidad internacional e igualmente de experiencia para que el país en materia de revisión de casos tan puntuales como estos daría cátedra y enseñanza a los interesados, por cuenta del despliegue e interés que el tema despierta a saber (Arruñada, 2004)

Si pensamos en el ciclo de vida de un proyecto (idea, perfil, prefactibilidad, factibilidad, ejecución), podemos identificar aplicaciones interesantes, de estos métodos, al menos en las siguientes etapas del ciclo: Dada cierta misión, o ciertos objetivos, con métodos Multicriterio podemos analizar de manera estructurada las formas de alcanzarlos, identificando acciones, algunas de las cuales eventualmente se traducirán en proyectos de inversión. Posteriormente estos métodos también nos permitirán hacer rankings de ideas y descartar las malas antes de cualquier estudio (ni siquiera de perfil). Esta aplicación es útil a nivel de la función de administración (Ministerios y empresas del estado) (Pacheco & Contreras, 2008, p.16-17)

La articulación de los escenarios metodológicos conduce a la especialización y profundización de la Justicia Agraria y de Tierras en Colombia, figura que exige argumentos, criterios y fundamentos estilizados, que en conjunto permitan ordenar, orientar y procurar la eficacia en la solución de las problemáticas advertidas de manera directa e indirecta que lógicamente debe atender un contexto como el vinculado a ello sino que sirva de despliegue para auspiciar la revisión de temas inherentes al uso y disposición de los suelos en el país, que se ha dejado más a la presunción de propiedad, tenencia y usos, que aún claro marco de legislación y política en la materia que no solo se logra con reformas.

Otra justificación para los proyectos de titulación y administración de tierras es que la existencia de catastros y sistemas nacionales de registro de la propiedad adecuados es una condición previa para diseñar e implementar sistemas eficaces de fiscalidad territorial. Se trata de una importante área de investigación futura dado que hasta la fecha ningún país de América Latina ha establecido un régimen fiscal suficientemente progresivo para las tierras ociosas o subutilizadas a fin de incrementar de forma considerable la oferta de tierras para la venta y reducir de ese modo el grado de concentración de la tierra. Por otra parte, concebir sistemas eficaces de fiscalidad territorial es importante como medio para incrementar los ingresos y destinarlos a posibles medidas de

reforma agraria redistributiva, así como a servicios gubernamentales e iniciativas descentralizadas locales de administración de tierras (Baranyi et al, 2004, p.31)

Los Jueces Agrarios y de Tierras evaluarían casos directos en materia de explotación y extracción de recursos que solo cuenta con el andamiaje institucional provisto por los órganos de control, fiscalía y vigilancia en las áreas correspondientes y de Agencias Técnicas que si bien pueden ordenar y orientar los diferentes elementos que componen el análisis al cual deben responder en su calidad, no contienen el rigor jurídico y económico que exige la valoración de este tipo de circunstancias, que tampoco logran tener un alcance superior en las instituciones de control, que si bien pueden advertir o sancionar, no alcanzan a llevar sus pretensiones a escala de casación o de juicio a lugar.

Se abre paso, igualmente la posibilidad de que, en temas inherentes al manejo de aguas en cuanto a componente hídrico, de manejo de desechos y derrames en cualquier hecho vinculado a la actividad y extracción en temas de usos del suelo está clase de jueces tengan amplia competencia. Es claro que el país no tiene la fuerza suficiente para resolver los casos relacionados con este tema y que la actual estructura que se tiene además de distante y separada no logra converger todos los elementos que se requieren para administrar una justicia

que también responde a los aspectos convergentes al impacto sobre usos y disposición del suelo en la distribución, producción y tenencia de la tierra en Colombia.

Conclusiones

En Colombia, se debe considerar transmutar el ejercicio de un juez meramente agrario, a una justicia de tierras, que no solamente tenga las competencias jurídicas, sino que se encuentre capacitado en unos saberes específicos del suelo, ambiental, minas, petróleo, hídrico, entre otros, acompañado con análisis económico de estos.

Por medio del análisis multicriterio, como mecanismo de apoyo a los jueces agrarios y de tierras, se consiguen decisiones judiciales integrales en donde convergen modelos metodológicos que conducen a la singularización y ahondamiento de la Justicia Agraria y de Tierras en Colombia. Esta figura requiere de fundamentos, criterios y razones refinadas, que en su conjunto permitan ordenar, guiar y asegurar la eficiencia en la resolución de las problemáticas identificadas de manera directa e indirecta que, lógicamente, deben ser atendidas en un contexto como el vinculado a ello, sino que sirva de despliegue para promover la revisión de temas inherentes al uso y disposición de los suelos en el país, que se ha dejado

más a la presunción de propiedad, tenencia y usos, que aún claro marco de legislación y política en la materia que no solo se logra con reformas.

La posibilidad de contar con una justicia profesional técnica especializada en los escenarios referidos, de nuevo, plantea la discusión sobre las condiciones y cualidades con que debe contar la justicia para resolver temas que se escapan a la naturaleza misma de las razones sobre las cuales se administra justicia. Es decir, la posibilidad de tecnificar a la justicia termina siendo convertida en una prioridad y más cuando al amparo de los elementos en cuestión, aparecen elementos sinérgicos que la obligan a elevar las derivaciones de los juicios a una escala mucho más técnica, sin descuidar claro está, el rigor jurídico.

Referencias bibliográficas

- Albán, Á. (2011). Reforma y Contrarreforma Agraria en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 13(24), 327-356.
- Arruñada, B. (2003). *La contratación de derechos de propiedad: Un análisis económico*. Servicios de Estudios del Colegio de Registradores.
- Baranyi, S., Deere, C. D., & Morales, M. (2004). *Estudio del alcance de la investigación sobre políticas de tierras en América Latina*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Ottawa (Canadá).
- Carranza, A. C., & Ternera-B, F. (2010). Posesión y propiedad inmueble: historia de dos conceptos colindantes. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 12(2), 87-108.
- CEPAL. (2012). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*. CEPAL, FAO, IICA.
- CINEP. (2012). Restitución de Tierras. Los retos y desafíos de la política de restitución de tierras ¿más de lo mismo? *Cien días*, 75, 17-19.
- Contraloría General de la República. (2012). *Informe de Seguimiento al procedimiento de Restitución de Tierras. Ley de Víctimas. Primer semestre de 2012*. República de Colombia.
- Cordero, Q., E., & Aldunate, L., E. (2008). Evolución histórica del concepto de propiedad. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, (30), 345-385.
- Espinoza, V. M. de J., & Patiño, F. E. del R. (2010). Legislación agraria y el concepto de propiedad de la tierra en México durante los siglos XIX y XX. En *VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*. Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Gutiérrez, G. C. A. (2010). La propiedad minera. *Revista del Instituto de Investigaciones FIGMMG*, 13(25), 42-48.
- León, C. A. A., Estuardo, T. J., Juvier, A., & Orozco, P. C. A. (2010). "La

protección del Estado en relación con el uso del suelo para la ordenación del territorio y la configuración Delito Urbanístico". Programa de Formación Inicial para Aspirantes a Jueces de Primera Instancia. Escuela de estudios Judiciales del Organismo Judicial.

López, B., J. M. (2020, 6 de julio). ¿A quién le pertenece la tierra en Colombia, y cómo se divide el territorio por su uso? *La República*.

Mantilla, Q. A. (2010). El proyecto de ley sobre restitución de tierras: ¿un Caballo de Troya contra las poblaciones rurales? Equipo de tierras y territorios. Corporación para la Educación y el Desarrollo y la Investigación Popular - Instituto Nacional Sindical. CEDINS.

Márquez-E, C. P. (2008). Expropiación mediante regulación: Inversión extranjera, tratados de Promoción de inversiones y el poder de policía de la administración. *Int. Law: Rev. Colomb. Derecho Int.*, (11), 13-68.

Martínez, S. C. M., & Pérez, F. A. C. (2012). La Restitución de Tierras en Colombia Expectativas y Retos. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, 111-127.

Mindiola, O. (2005). *Pueblos indígenas y grandes proyectos en sus territorios. Una comparación de experiencias y conflictos en Chile, Colombia y Canadá*. The North South Institute Ottawa.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2012). *Anotaciones en relación*

con el primer informe de seguimiento y monitoreo de los órganos de control a la ley 1448 de 2011. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

ONU-HÁBITAT. (2005). *Tenencia de la Tierra, Derechos a la Vivienda y Género – Marco Nacional y Urbano*. Programa de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas (NU-HÁBITAT).

Pacheco, J. F., & Contreras, E. (2008). *Manual metodológico de evaluación Multicriterio para programas y proyectos*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Restrepo, S. J. C. (2012). La Política Integral de Tierras: Restitución, Formalización y Procesos Agrarios en Colombia. Documento Presentado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural En la Plenaria del Senado, mayo 15 de 2012.

Stordeur, E. (2009). Economía, teoría y práctica legal: algunas reflexiones preliminares. Instituto de Metodología de las Ciencias Sociales.

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (2012). *Anotaciones en relación con el primer informe de seguimiento y monitoreo de los órganos de control a la LEY 1448 DE 2011*.

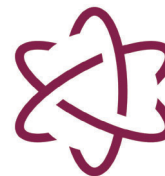
Vallejo, R. E. C., Bocaletti, F. M. L., & Mancilla, B. M. R. (2008). *Herramientas*

legales para asegurar los derechos de propiedad o tenencia de la tierra al ejecutar proyectos de Pago por Servicios Ambientales.

Vélez Rincón, C. I. (2013, 4 de marzo).

Mecanismos de consultas previas no satisface a nadie. *El Colombiano*, p. 6.

Zepeda, L. G. (1995). La disputa por la tierra: los tribunales agrarios en México. En *Transformación agraria: los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional* (pp. 9-49). Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC).



**CONECTIVIDADE, DEMOCRATIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS:
SOBRE O PROJETO PIAUÍ CONECTADO E EDUCAÇÃO DO CAMPO.**
*CONNECTIVITY, DEMOCRATIZATION, AND EDUCATIONAL PUBLIC POLICIES:
ON THE PIAUÍ CONECTADO PROJECT AND RURAL EDUCATION.*

Cláudia Passador¹.

Sônia Jaconi².

Clasificación PUBLINDEX-MINCIENCIA: Artículo de Investigación.

Recibido: Noviembre 2023

Aceptado: Enero 2024

Resumo

O uso das novas tecnologias na educação é uma realidade que transforma as práticas pedagógicas, as interações sociais e o modo da relação dos sujeitos com a geografia e a cultura. Observar políticas públicas educacionais que favorecem o acesso e a democratização das novas tecnologias no âmbito escolar é objetivo deste estudo que, inicialmente, apresenta uma revisão sistemática de literatura sobre educação do campo e tecnologias educacionais no período da pandemia e, em seguida, identifica

1. Claudia Passador Universidade de São Paulo, Brasil. Professora Titular do Departamento de Administração (FEA-RP/USP), Brasil Embaixadora da Ciência Aberta da USP Coordenadora do Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas do Instituto de Estudos Avançados da USP (GPUBLIC/IEA/USP) Presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo, Brasil Mestre em Administração Pública e Governo FGV/EAESP, Brasil ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9333-563X> Email: cspassador@usp.br

2. Sônia Jaconi Pesquisadora Colaboradora do Instituto de Estudos Avançados da USP/Cátedra Alfredo Bosi de Educação Básica Doutora em Comunicação Social, Universidade Metodista de São Paulo, Brasil. Estágio Doutoral em Educação e Políticas Públicas (IEA/USP) Mestre e Especialista em Letras, Universidade Presbiteriana Mackenzie de São Paulo, Brasil ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1503-1910> Email: sonia.jaconi@usp.br

dados do projeto Piauí Conectado aplicado à educação, afim de conhecer seu delineamento, práticas e resultados. Para isso, a metodologia utilizada foi a revisão sistemática de literatura, do tipo *scoping review*, em que se analisou 33 artigos. As duas bases de dados consultadas foram a *Scopus* e a *Web of Science*, considerando os artigos publicados a partir da publicação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), de dezembro de 2017 até o mês de fevereiro de 2023.

Palavras-chave: Políticas Públicas Educacionais. Educação do Campo. Tecnologias Educacionais. Projeto Piauí Conectado.

Connectivity, democratization and educational public policies: about the Piauí Connected Project and Countryside Education

Abstract

The use of new technologies in education is a reality that transforms pedagogical practices, social interactions and the way subjects relate to geography and culture. Observing public educational policies that favor access and democratization of new technologies in the school environment is the objective of this study is to initially present a systematic literature review on rural

education and educational technologies during the pandemic period, and subsequently identify data from the Piauí Conectado project as applied to education, in order to understand its design, practices, and outcomes. For this purpose, the methodology used was a systematic literature review, specifically a scoping review, in which 33 articles were analyzed. The two databases consulted were Scopus and Web of Science, considering articles published from the release of the Common National Curriculum Base (BNCC) in December 2017 through February 2023.

Keywords: Public Educational Policies. Rural Education. Educational Technologies. Piauí Connected Project.

1. Introdução

Os anos de 2020 e 2021 ganharam fama no calendário histórico da humanidade e serão lembrados como o período da pandemia. O início da crise sanitária mundial do século XXI foi em 17 de novembro de 2019, quando o primeiro caso de infecção da Covid-19, nome da doença causada pelo coronavírus SRA-CoV-2, foi registrado na província chinesa de Hubei, sendo sua capital a cidade de Wuhan. Desde então, o novo coronavírus atravessou rapidamente as fronteiras globais e mudou o *status* do mundo para contexto de pandemia.

No Brasil, o vírus chegou em pleno carnaval, quando no dia 26 de fevereiro de 2020 foi confirmado o primeiro caso de Covid-19. Desse dia até início de março de 2023 foram mais de 37.063.000 casos confirmados e mais de 699.000 mil mortes, de acordo com dados oficiais do governo federal, Brasil (2023).

O rastro que a pandemia deixou em todas as áreas ainda é nítido e, provavelmente, fique fossilizado na história da humanidade. Separar uma dessas áreas para observar o impacto dessa crise sanitária é uma forma de compreender algumas questões sociais, antes pouco discutidas como, por exemplo, democratização, conectividade e políticas públicas educacionais. Neste estudo, tais assuntos serão tratados a partir do contexto da pandemia e de suas consequências, a fim de apresentar dados, sugerir recomendações e proporcionar reflexão crítica.

São objetivos deste estudo 1) apresentar uma revisão de literatura da educação do campo e o acesso às tecnologias educacionais no período da pandemia, 2) apresentar dados sobre a educação brasileira durante a pandemia e 3) contextualizar o Projeto Piauí Conectado como uma política pública que se propõe a promover a equidade social e educacional, através da conectividade em todos os municípios do Estado.

A metodologia utilizada foi a revisão sistemática de literatura, do tipo scoping review, em que se analisou 33 artigos. As duas bases de dados consultadas foram a Scopus e a Web of Science, considerando os artigos publicados a partir da publicação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), de dezembro de 2017 até fevereiro de 2023, seguida da análise documental sobre o Projeto Piauí conectado.

2. A educação brasileira no contexto da pandemia (2020-2021)

Difícilmente um segmento social não foi impactado severamente pela pandemia da Covid-19 e não sofreu algum tipo de prejuízo. No cenário da educação formal, os dados divulgados pelo Censo Escolar 2021, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), revelam que as escolas públicas do Brasil tiveram uma média de 287 dias de suspensão das atividades presenciais de ensino-aprendizagem, no ano letivo de 2020.

No contexto das escolas privadas, a média foi de 248 dias de suspensão das atividades presenciais, Inep (2021). Tais dados apontam que a média de dias de suspensão das atividades presenciais em 2020, tanto nas escolas públicas quanto nas privadas do Brasil, superou o mínimo de 200 dias letivos exigidos por lei, o

que significa dizer que esse quantitativo equivale a 1 (um) ano letivo completo e mais 43,5% do ano letivo seguinte.

O número nacional é maior do que os apresentados em países vizinhos como o Paraguai (média de 224 dias), Argentina (média de 154 dias) e Chile (média de 98 dias). Se levar essa comparação para o contexto europeu, percebe-se uma diferença ainda maior em relação aos números do Brasil. Na Itália a média foi de 91 dias de suspensão das atividades presenciais, em Portugal média de 84 dias e na Espanha média de 70 dias. Na China, local de origem do novo coronavírus, a média foi de 63 dias.

Outro dado significativo que o Censo Escolar 2021 apresenta, diz respeito às estratégias de comunicação e apoio tecnológico disponibilizados aos estudantes das escolas públicas estaduais e municipais para a continuidade das atividades pedagógicas, durante a suspensão das aulas presenciais por conta da pandemia.

Observa-se que apenas 1.192 escolas estaduais e 2.157 escolas municipais conseguiram ofertar acesso gratuito ou subsidiado à internet em domicílio, durante a suspensão das aulas presenciais.

Nesse item, nota-se uma situação melhor em relação à apresentada na tabela 1, são 6.735 de escolas estaduais e 4.639 de escolas municipais que disponibilizaram equipamentos para uso do aluno.

O documento também divulga o percentual de escolas por estratégia e ferramenta adotada no desenvolvimento das atividades de ensino- aprendizagem com os estudantes, no período de suspensão das aulas presenciais.

Neste ponto, 18.864 escolas estaduais e 29.564 escolas municipais realizaram aulas ao vivo com mediação. Foram números melhores em relação aos apresentados nas tabelas 1 e 2.

Nota-se que, mesmo nas escolas estaduais onde o percentual é maior que 50%, muitos alunos das escolas públicas não tiveram a oportunidade de acesso às aulas mediadas pela internet. Esse retrato aponta, além de prejuízos no processo de ensino-aprendizagem, aumento no hiato da desigualdade social e na exclusão tecnológica por razão da falta de conectividade.

Além das estratégias acima, outras foram utilizadas para manter o processo de ensino-aprendizagem, como a distribuição de materiais impressos (95,3% das escolas estaduais e 94,1% das municipais), disponibilização de aulas gravadas e de materiais na internet, etc., conforme Censo Escolar 2021.

2.1 Conectividade na Educação do Campo: conjunturas

No cenário da América Latina, as desigualdades sociais e econômicas são uma realidade histórica onde crianças e

jovens em idade escolar e que pertencem à classe social baixa ficam à margem de espaços e recursos tecnológicos. Essa constatação revela a questão da exclusão digital, que poder ser compreendida como “todo um contexto que impede a maior parte das pessoas de participar dos benefícios das novas tecnologias (SPAGNOLO, 2003).

Nas circunstâncias do Brasil, pesquisa realizada pela PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) e divulgada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em abril de 2020, revela que 25% da população brasileira não têm acesso à internet, isso representa um quarto da população. Nas áreas rurais este índice é de quase 54%

Tabela 1 - Acesso gratuito ou subsidiado à internet em domicílio – Brasil/2020

Dependência Administrativa	(%)	Número de Escolas
Escolas Estaduais	4	29.802
Escolas Municipais	2	107.899

Fonte dados: Inep/Censo 2020
Elaboração tabela: autoras

Tabela 2 - Disponibilização de equipamentos para uso do aluno (computador, notebook, smartphone, etc.)

Dependência Administrativa	(%)	Número de Escolas
Escolas Estaduais	22,6	29.802
Escolas Municipais	4,3	107.899

Tabela 3 - Realização de aulas ao vivo (síncronas) mediadas pela internet e com possibilidade de interação direta entre os alunos e professores

Esfera Administrativa	(%)	Número de Escolas
Escolas Estaduais	63,3	29.802
Escolas Municipais	27,4	107.899

Fonte dados: Inep/Censo 2020
Elaboração tabela: autoras

de moradores que não têm acesso à internet, enquanto que em áreas urbanas é de 20%.

De forma gradativa, observa-se que a conectividade é necessária para o desenvolvimento e permanência das atividades humanas, uma vez que os setores sociais (econômico, educacional, cultural, etc.) estão inseridos no universo das tecnologias digitais e da internet.

É importante registrar, mesmo que brevemente, que a compreensão de conectividade segue o mesmo sentido de conectividade significativa defendido por Nathalia Foditsch, advogada e especialista em política e regulação da tecnologia e das comunicações, quando diz:

Conectividade significativa é estabelecer parâmetros mínimos de conectividade a que as pessoas tenham direito. Há grande parte da população mundial que acessa a internet sem ter dados suficientes para o mês inteiro, ou com velocidades aquém do necessário, ou tendo que compartilhar dispositivos. Ao saber quais são as velocidades e a quantidade de dados mínima, assim como com quais dispositivos ou com qual frequência as pessoas devem se conectar, governos podem estabelecer políticas compatíveis com estes parâmetros, (Foditsch, 2023).

Corroborando com esse entendimento, a diretora do Instituto de Referência em Internet e Sociedade (IRIS), Paloma Rocillo, acrescenta:

A ideia da conectividade é elevar o sentido do que seria o acesso à Internet. Isso abrange uma combinação de quatro elementos: acesso regular à Internet e diário, utilização de um dispositivo apropriado, dados suficientes para navegação e acesso a uma banda de conectividade ilimitada e acesso a uma velocidade aceitável. (Rocillo, 2023)

Trazer a compreensão desse termo é importante, pois ajuda a perceber que está conectado de vez em quando não significa ter conectividade e, tão pouco, conseguir se conectar não garante acesso de qualidade ao conteúdo de interesse como, por exemplo, assistir uma aula.

Da mesma forma, expor a definição de Educação do Campo ajuda na compreensão desta proposta de educação, uma vez que não é raro se deparar com alguma confusão em seu entendimento. A ideia aqui não é fazer uma exposição histórica dessa expressão, mas apenas registrar o conceito de Educação do Campo, na atualidade.

De acordo com Kolling, Nery e Molina:

Mas quando se discutir a educação do campo se estará tratando da educação que se volta ao conjunto dos trabalhadores e das trabalhadoras do campo, sejam os camponeses, incluindo os quilombolas, sejam as nações indígenas, sejam os diversos tipos de assalariados vinculados à vida e ao trabalho no meio rural. (1999, p. 27)

Esse trato dado à Educação do Campo pelos autores evidencia, principalmente, os sujeitos que ocupam os territórios rurais e frequentam as escolas dessas localidades.

Para Maria Antônia de Souza, doutora em educação e professora da Universidade Tuiuti do Paraná, “Educação do campo expressa a ideologia e força dos movimentos sociais do campo, na busca por uma educação pública que valorize a identidade e a cultura dos povos do campo, numa perspectiva de formação humana e de desenvolvimento local sustentável” (SOUZA, 2008).

Apesar da ligeireza na apresentação dessas definições, serve para avançar no entendimento sobre os dados da conectividade rural, apontados pelo IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura):

A mudança tecnológica no âmbito rural tem contribuído para aumentar os níveis de produtividade dos cultivos nas regiões mais atrasadas, de modo que a conectividade tem um grande potencial para, por exemplo, contribuir para a transparência de preços na cadeia; facilitar a inclusão de mulheres e jovens aos processos produtivos. Em síntese, o avanço da conectividade poderia combater o círculo vicioso que hoje gera insegurança, pobreza e emigração. (p. 12, 2020).

Quando os dados sobre conectividade são levados para o cenário da educação, a questão da exclusão digital torna-se mais evidente, uma vez que o acesso

aos recursos digitais e à internet não são uma realidade para muitos estudantes, principalmente, para aqueles que moram em periferias ou zonas rurais e estudam em escolas públicas.

Segundo Resumo Técnico do Censo Escolar da Educação Básica 2021, disponibilizado pela Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 56,4% das escolas municipais do Brasil têm acesso à internet banda larga e nas estaduais o percentual é de 76,1%. Quando se olha para o contexto das escolas privadas do país, esse número chega a quase 90% das escolas com acesso à banda larga (89,5%). Nos dados por região, observa-se que a Norte tem 34,8%, a Nordeste 59,6%, a Sudeste (83,4%), a Sul (78,9%) e a Centro Oeste (85,6%) de escolas de ensino fundamental com acesso à internet banda larga. As regiões Norte e Nordeste apresentam percentuais bem inferiores em relação às outras três regiões, principalmente quando são comparadas com a Centro Oeste.

No contexto rural brasileiro, de acordo com relatório IICA (2019), pouco mais de 30% dos lares da zona rural têm acesso à internet e, “em relação ao acesso a dispositivos, as estatísticas nacionais mostram profundas diferenças entre o meio rural e o urbano: 43% das escolas das zonas rurais dispõe de computadores,

em comparação com 97% nas zonas urbanas”.

O distanciamento entre as duas zonas, urbana e rural, no item conectividade, impede um desenvolvimento local mais sustentável e inovador para o contexto do campo.

Estudo realizado pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), sobre os principais desafios enfrentados pelas escolas no período da pandemia, apontou a falta de acesso à internet como a principal dificuldade dos alunos da rede pública para a manutenção dos estudos. A pesquisa contou com a participação de 3.672 cidade brasileiras, ou seja, com quase 67% dos municípios do país, e revelou que a maioria dessas regiões não podia depender dos recursos de acesso à internet para manter o processo de ensino e aprendizagem.

3. Identificando políticas públicas educacionais: projeto Piauí Conectado

Evidenciar a Projeto Piauí Conectado neste estudo é uma forma de identificar experiências e consolidação de políticas públicas educacionais que favorecem o acesso e a democratização da internet à população.

No ano de 2012, o Estado do Piauí ocupava o penúltimo lugar na classificação nacional da inclusão digital, segundo o Mapa de Inclusão digital divulgado no mês de maio daquele ano, pela Fundação Getúlio Varga. De acordo com o levantamento, apenas 12,87% dos domicílios piauienses estavam conectados à internet (computador com internet). Quase onze anos após essa constatação, nota-se que a realidade atual contrasta daquela divulgada em 2012.

3.1 Piauí Conectado na Comunidade Mimبó



Fig. 3 Comunidade Quilombo Mimبó – Fonte: http://www.ppp.pi.gov.br/pppteste/wp-content/uploads/2022/07/ATI_CONT_01-2018_Relat%C3%B3rio-Trimestral-CMOG_PIAUI_CONECTADO.pdf

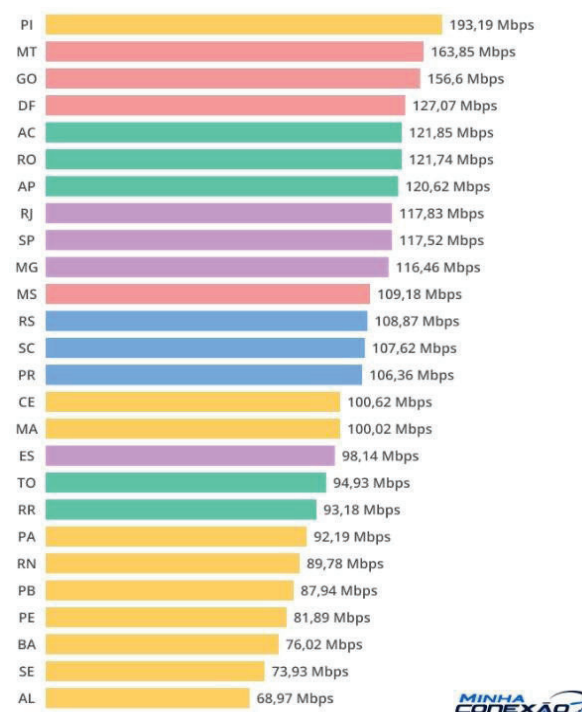
Em fevereiro de 2023, o Piauí foi considerado o estado com maior velocidade de internet no Brasil, com velocidade média de 193,19 Mbps, segundo ranking divulgado pela plataforma Minha Conexão.

De acordo com dados divulgados pelo governo do Estado do Piauí, essa transformação foi impulsionada pelo Projeto Piauí Conectado que se consolidou como uma política pública de estado com o objetivo de universalizar e democratizar o acesso à internet.

O projeto Piauí Conectado consiste em uma rede pública de internet contratada pelo Estado do Piauí através de uma Parceria Pública-Privada (PPP), com o objetivo de implantar rede de fibra ótica de qualidade e com baixo custo para a população nas áreas de educação, saúde e segurança.

Esse projeto iniciou no ano de 2018 quando a companhia Globaltask Tecnologia e Gestão S/A venceu a licitação para executar, operar e manter a atualização tecnológica da estrutura e equipamentos. Sua elaboração foi realizada pela Superintendência de Parcerias e Concessões (Suparc) e planejado para ser realizado em três fases, sendo as duas primeiras voltadas para a contemplação gradativa dos 224 municípios do Estado, e a última fase para a disponibilização da venda de banda larga para pequenos provedores de internet e outros órgãos não ligados à esfera da administração pública estadual.

Fig. 1 Estados com a melhor e a pior velocidade de internet no Brasil (1º sem/2023)



Fonte: <https://www.minhaconexao.com.br/ranking>

O valor calculado do investimento para a viabilização do projeto, ao longo de 30 anos, é de R\$214.055.786,65, vindo integralmente da iniciativa privada.

Na segunda fase do projeto (a de expansão) as primeiras cidades contempladas foram Campo Maior (território piloto), Castelo do Piauí, Miguel Alves, São João da Serra, Domingos Mourão, Jatobá do Piauí, Assunção do Piauí, Beneditinos, Buriti dos Montes, São João da Fronteira e Porto. Entre os meses de outubro a dezembro de 2022 todos os municípios do Estados passaram a ser atendidos pelo projeto, sendo as cidades de Barreiras do

Piauí e Aroeiras do Itaim as últimas contempladas.

O impacto na área de educação, de acordo com o Relatório de Execução do Projeto Piauí Conectado, os PAGs (Pontos de Acesso do Governo) passou a oferecer “a professores e alunos uma ferramenta poderosa a favor do ensino, contribuindo para o aprendizado e desenvolvimento cognitivo.

No ano de 2022 foram aproximadamente 220 mil alunos da rede pública estadual beneficiados”. “É um projeto que se destaca pela redução das desigualdades, inclusão digital, conexão segura e de qualidade, mas principalmente por contribuir para uma melhor distribuição do desenvolvimento do Estado”, declarou Viviane Moura, superintendente de Parcerias e Concessões do Estado (SUPARC).

Mimbó é uma comunidade quilombola localizada na zona de Amarante - PI,

aproximadamente 170km de Teresina, com pouco mais de dois séculos de existência (203 anos). Sua população é de 600 moradores, entre eles crianças e jovens em idade escolar. Em 27 de março de 2022, a concessionária do projeto Piauí Conectado levou à comunidade 05 pontos de internet de acesso público e em 66 casas com estudantes, transformando-a na primeira comunidade quilombola do Brasil a contar com o serviço de fibra óptica de banda larga gratuita.

Na ocasião, o projeto distribuiu 98 tablets para as crianças acima de 5 anos matriculadas na escola e seus professores. Desde a implementação do projeto nessa comunidade, já são cinco pontos de Wi-Fi gratuito, todos os professores possuem tablets conectados, assim como as residências dos alunos. Para a líder comunitária, Marta Paixão:

O Mimbó Conectado veio para mudar nossa realidade, e nesse primeiro ano já são

Poder Concedente: Agência de Tecnologia do Estado do Piauí – ATI.
Concessionária: SPE Piauí Conectado.
Objeto do contrato: concessão para construção, operação e manutenção de infraestrutura de transporte de dados, voz e imagem, incluindo serviços associados para o Governo do Estado do Piauí.
Assinatura do Contrato: 22/10/2018.
Prazo de Concessão: 30 anos.
Investimento Estimado: R\$ 214.055.786,65 + R\$ 182.822.343,42 (Projeto de Expansão).
Economia do Estado: R\$ 128.950.000,00.

Fig. 2 - Dados gerais do contrato (síntese)

nítidas as mudanças em nosso quilombo, seja na ampliação das oportunidades por meio da qualificação profissional, seja por meio do fomento da economia local, onde por meio da internet vendemos os produtos desenvolvidos por nossas artesãs na loja Mimbó Artesanato, (Paixão, 2023).

4. Metodologia

A metodologia utilizada neste estudo foi a revisão sistemática de literatura, do tipo *scoping review*, em que se analisou 33 artigos, além da análise documental relativa ao projeto Piauí Conectado. As duas bases de dados consultadas foram a *Scopus* e a *Web of Science*, considerando os artigos publicados a partir da publicação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), dezembro de 2017 até 2023.

Quanto às diretrizes, o estudo seguiu as do *Joanna Briggs Institute* (JBI). Das opções de metodologia apontadas pelo instituto, a eleita foi *Scoping Review*, que compreende em levantar evidências de pesquisas publicadas para o entendimento de determinado campo.

As buscas nas bases de dados foram realizadas com as variáveis População, Conceito e Contexto (PCC) de uma *Scoping Review*. Sobre essas compreende População a um indivíduo, grupo ou a um problema a ser estudado; Conceito é o assunto atrelado ao indivíduo

ou ao problema estudado; e Contexto são os fatores ambientes, geográficos, culturais ou situacionais que o grupo ou problema estudado está inserido (JBI, 2019). Os termos definidos foram:

* População: políticas públicas educacionais

* Contexto: tecnologia educacional

* Conceito: educação do campo.

As palavras-chaves definidas foram educação do campo, tecnologia educacional e políticas públicas educacionais.

Os critérios para a seleção dos artigos foram: artigos disponíveis nas duas bases de dados eleitas, artigos completos e disponíveis nos idiomas Português e/ou inglês, trabalhos publicados entre os anos de 2018 e 2023. O recorte desse período se justifica devido ao marco legal definido – a homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em dezembro 2017. Quanto ao critério de exclusão, documentos sem relação com o tema educação do campo e fora do período definido não foram contemplados.

4.1 Base de Dados Scopus

Na base de dados *Scopus* foram encontrados 140 artigos na busca geral, passando para 74 artigos quando restrito ao marco legal definido, depois diminuindo para 65 filtrado por Ciência Sociais, 61 quando o filtro passou a ser o

tipo de documento “artigo” e, finalmente, quando inserido os descritores definidos apareceram 20 artigos. Estes foram os descritores: “educação-rural”, “educação do campo”, “pedagogia de alternância”, “escola família agrícola”, “cursos de licenciaturas em educação para áreas rurais”, “educação para áreas rurais”, “educação agrícola e rural” e “escolas rurais”.

4.2 Base de Dados Web of Science

No banco de dados da Web of Science apareceram 647 documentos na busca geral, 540 dentro do período demarcado, 14 publicados na área de Ciências Sociais e 13 que efetivamente tratam o tema educação do campo. Nesta base, não foi possível realizar uma busca com descritores concomitantes, limitando-se ao descritor “educação do campo”. Após a seleção nas duas bases de dados, 33 artigos foram analisados no presente estudo.

Quanto a análise documental, realizou-se verificação de informações sobre o projeto Piauí Conectado através de atas das reuniões iniciais, editais, avisos, relatórios e informações disponibilizadas no portal do projeto, afim de conhecer o histórico, o processo, as etapas e os resultados alcançados em cada fase.

5. Informações de publicação e procedimentos metodológicos

Foram analisadas as informações básicas dos artigos, tais como *journals* de publicação, ano de publicação, abordagem metodológica, instrumentos de coleta de dados, abrangência geográfica e escopo. Para facilitar a organização do texto, optou-se em apresentar os dados por base consultada.

5.1 Base de dados Scopus

Na base de dados *Scopus*, ao verificar as revistas de publicação dos 20 artigos selecionados, observou-se que houve concentração de publicação em 3 revistas, de um total de 10 periódicos em que as publicações aparecem. Dos 20 artigos publicados, 4 aparecem na revista “Arquivos de Análise de Políticas Educacionais”, 3 na revista “Educação e Sociedade”, 3 na “Práxis Educativa”, e 10 artigos aparecem distribuídos igualmente em outros 7 periódicos (1 artigo em cada revista). Os 20 artigos analisados aparecem na área de Ciências Sociais e, desses, 19 estão publicados em Língua Portuguesa e 1 em Inglês.

As publicações datam com início em 2018, apresentando número estável de publicação em 2018 (3 artigos), 2019 (3 artigos), 2020 (5 artigos), 2021 (6 artigos), 2022 (3).

Os temas dos artigos publicados em 2022 foram Educação Ambiental do Campo, Currículo de Formação do Professor de Línguas da Educação do Campo e Movimentos Sociais - práxis política e inclusão na Educação.

No ano de 2021, 4 artigos (66% das publicações) falam sobre: Paulo Freire e seu legado para a educação do campo, 1 artigo aborda o tema das novas tecnologias no contexto da educação rural e 1 artigo apresenta o inventário da realidade de duas escolas rurais do município de Londrina – Paraná.

Observando a predominância de Paulo Freire nos artigos publicados em 2021, percebe-se que as comemorações do centenário do pedagogo favoreceram tal predomínio.

Em 2020 os temas que ganharam destaque nas publicações foram: a Base Nacional Comum Curricular e a educação do campo (1), o acesso dos indígenas à educação do campo (1), a educação escolar quilombola na perspectiva do homem do campo (1), a relação entre educação do campo e agroecologia (1) e políticas públicas de educação do campo (1).

Quanto aos artigos publicados em 2019, os temas privilegiados foram: “a produção do conhecimento nos cursos de licenciatura em educação do campo” (1), “políticas públicas de educação do campo” (1) e “formação de professores em educação do campo” (1).

Nas publicações em 2018 os temas dos artigos foram: “pedagogia de alternância nos Projetos Políticos Pedagógicos – PPP’s” (1), “a educação do campo no Plano Nacional de Educação – PNE” (1), “a construção do Programa Nacional de Educação do Campo – Pronacampo” (1).

Na observação sobre os procedimentos metodológicos dos artigos selecionados, percebeu-se que a natureza bibliográfica e documental é predominante e a abordagem qualitativa está na totalidade dos artigos analisados.

Em seguida, buscou-se informações sobre os instrumentos de coleta de dados, tais como entrevista, pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, questionário, experimento/intervenção, banco de dados primários e secundários.

Verificou-se que a ferramenta mais utilizada para coleta de dados foi o uso de banco de dados secundários (14 artigos), normalmente dados bibliográficos e documentais. A maioria dos dados secundários apresenta abordagem qualitativa. A narrativa biográfica apareceu em 2 artigos e o uso de instrumentos (inventário da realidade) foi utilizado em 1 artigo.

Quando o presente estudo olhou para a questão espacial dos textos selecionados, verificou-se que a maioria das pesquisas não tem território definido (10 artigos), que os territórios de Tocantins (3 artigos) e de Minas Gerais (3 artigos) foram os

segundos mais estudados, seguidos do Paraná (2 artigos), Amazônia (1 artigo) e Bahia (1 artigo).

5.2 Base de dados Web of Science

Nesta base de dados, a publicação dos artigos teve predominância na Revista Brasileira de Educação do Campo (12 artigos) e na Revista Educação (1 artigo).

Quanto ao idioma principal dos artigos, 7 foram publicados em Língua Portuguesa, 3 em Inglês, e 3 em Espanhol.

A data de início das publicações é 2018, apresentando um pico de publicação em 2020 (5 artigos), 2022 (4 artigos), 2021 (2 artigos), 2019 (1 artigo) e 2018 (1 artigo).

Em 2020, os temas que aparecem nas publicações são: a prática da educação do campo (1), os livros didáticos para a educação do campo (1), curso do agricultor familiar e a educação do campo (1), história da educação do campo (1) e pedagogia de alternância (1).

Em 2022, os temas dos textos foram educação remota de emergência e as barreiras, representações identitárias e a educação do campo, características pedagógicas e a educação do campo, autoeficácia acadêmica de estudantes universitários de áreas rurais do México.

No ano de 2021 foram publicados 2 artigos, sendo: 1 artigo com o tema desenvolvimento rural e educação rural na

Amazônia e 1 artigo sobre educação do campo e os estudos culturais pós-estruturalista.

Diferente do que se observou nas publicações da base de dados Scopus, no ano do centenário de Paulo Freire, na Web of Science este contexto não ganhou destaque.

Quanto aos anos de 2019 e 2018, 1 artigo foi publicado em cada período. O tema de 2019 foi “organização da escola do campo” e do de 2018 foi “escola do campo e autonomia”.

As pesquisas bibliográfica e documental foram adotadas pelos 13 artigos selecionados nesta base de dados. Sobre os instrumentos de coleta de dados, observou-se que os mais utilizados foram: livros e documentos (7 artigos), seguidos de questionários (3 artigos), entrevistas (3 artigos) e grupo focal (1 artigo).

Quando se observa o território selecionado para essas pesquisas tem-se o seguinte resultado: sem território (8 artigos), Pará (1 artigo), Mato Grosso (1 artigo) Sul da Bahia (1 artigo), Rio Grande do Sul (1 artigo), e no México (1 artigo).

6. Discussão dos resultados

Nos resultados encontrados se percebeu que a pandemia provocou, além prejuízos sanitários, sociais e econômicos, danos à educação formal,

tanto do contexto urbano quanto do rural, motivados, principalmente, pela baixa conectividade e falta de acesso à equipamentos tecnológicos. Observouse que as escolas públicas e privadas do Brasil tiveram uma média de dias de suspensão das atividades presenciais de ensino-aprendizagem, no ano letivo de 2020, superior aos países vizinhos, Argentina, Chile e Paraguai. A diferença nessa média aumenta quando a comparação é feita entre o Brasil e países da Europa com Portugal, Espanha, Itália. Tal constatação sugere que, além de prejuízos pedagógicos e sociais, atos administrativos e políticos frágeis.

O estudo revelou que uma parcela pequena de alunos da rede pública de ensino (escolas estaduais e municipais) tem acesso à internet gratuita em suas residências e à equipamentos tecnológicos, que favorecem o processo de ensino-aprendizagem. Constatou-se que uma parcela elevada de alunos da educação básica de escolas públicas não teve a oportunidade de acesso às aulas mediadas pela internet, com possibilidade de interação direta entre aluno e professor, ou com transmissão ao vivo, durante a pandemia.

Verificouse que nas áreas rurais o índice é de quase 54% de moradores sem acesso à internet, enquanto que em áreas urbanas é de 20%. Em relação às escolas das zonas rurais,

apenas 43% dispõe de computadores, em comparação com 97% nas zonas urbanas. Percebeu-se, também, a carência de pesquisas que tratam da educação do campo e conectividade, de forma mais ampla. Dos artigos analisados, apenas 1 aborda o tema tecnologia nas escolas do campo, apresentando dados sobre a formação docente e o letramento das novas tecnologias.

Notou-se que o Projeto Piauí Conectado vem se mostrando uma experiência exitosa no processo de inclusão digital e na transformação da realidade de comunidades e municípios que estavam fora do acesso às novas tecnologias. Através da Parceria Público Privada (PPP), o Estado do Piauí deu um salto no ranking da inclusão digital saindo do penúltimo lugar para ocupar o primeiro lugar de Estado com internet mais rápida do país.

6.1 Síntese dos Resultados

Para concluir a análise, são apresentadas as recomendações dos artigos selecionados, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Recomendações para programas e políticas públicas voltadas à Educação do Campo

Recomendações	Referências
Prover a infraestrutura de acesso às tecnologias digitais e a Internet.	ARAUJO, Adriane Matos de MATTOS; GUIMARÃES, Carmen Lúcia de. 2018
Valorizar o legado freiriano na formação de professores(as) do campo.	ALMEIDA, Sara Ferreira de; BARCELOS, Daiane Cenachi; GOMES, Danila Ribeiro. 2021.
Debater sobre a participação dos movimentos sociais.	ASSUNÇÃO, Adenilson dos Santos, 2020.
Promover a relação entre os colégios de Agroecologia e comunidade. Constituir a Agroecologia como tema da educação básica do campo. Analisar as práticas agrícolas e as consequências – ambientais, sociais, econômicas e culturais, nas escolas. Promover experiências agroecológicas em curso nos assentamentos.	BORGES, Marizete; MARCELITES Elder José e FINATTO, Roberto Antônio. 2020.
Promover a universalização da conectividade e divulgação das tecnologias digitais. Incorporar nos registros estatísticos a diferenciação entre o setor urbano e o rural. Desonerar o conjunto de pequenas empresas e cooperativas que fornecem conexão a áreas rurais. Conhecer a situação da qualidade da conectividade nos territórios rurais.	BOSIO, Matías; CAMACHO, Kemly; SEGURA, Joaquín Arias; ZIEGLER Sandra, 2020.

<p>Equiparar o custo do acesso à conectividade na ruralidade aos âmbitos urbanos.</p> <p>Elaborar políticas públicas de conectividade rural e planos que considerem critérios socioeconômicos, geográficos, etários e de gênero.</p> <p>Reduzir o hiato de gênero no acesso à conectividade.</p> <p>Gerar conteúdo e alimentar a demanda da conectividade nos âmbitos rurais.</p>	
Divulgar a pedagogia de Paulo Freire.	BRANDÃO, Carlos Rodrigues. 2021.
Observar a realidade dos discentes universitários, sejam eles Panhíou Kupê.	BRASIL, Anderson; SILVA, Cícero da. 2020
Valorizar o modo de produção do povo quilombola do campo.	BRITO-OLIVEIRA, Niltânia; SANTOS, Arlete Ramos Dos; SANTOS, Igor Tairone Ramos dos, 2020.
Ampliar as habilidades necessárias às práticas letradas de suas novas esferas de interação.	CASTRO, Carlos Henrique Silva de, 2021.
Emergir e impor novas agendas de pesquisa e de ação política na sociedade brasileira e latino-americana.	CORRÊA, Sérgio Roberto Moraes; NASCIMENTO, Maycom Douglas Ferreira do. 2021.
Propor aspectos formativos nos cursos em licenciatura da Educação do Campo.	FERNANDES, Felipe Santos. 2019.
Evidenciar que o Pronacampo apresenta referenciais diferenciados.	FRANCA, Damiana de Matos Costa e FARENZA, Nalú. 2018.
Desenvolver autonomia e agir com liberdade de pensamento e ação.	FELBERG, Altemar e SILVA, Geovani de Jesus. 2018
Aprofundar a compreensão dos princípios democráticos da gestão e da organização da escola do campo.	GARSKE Lindalva Maria Novaes; CASTILHO Lucimara Afonso; CÂNDIDO, Crisnaiara. 2019

Dialogar com trabalhadores do campo e no espaço de formação básica do Projeto Pedagógico do Curso.	LOTTERMANN, Osmar e FRANTZ, Walter. 2020
Divulgar os termos da Carta Manifesto do Fonec.	LIMA, Iranete Maria da Silva; HAGE, Salomão Antônio Mufarrej; SOUZA, Dilenio Dustan Lucas de. 2021
Consolidar as conquistas e abrir frentes de luta para a Educação do Campo.	MOLINA, Mônica Castagna; ANTUNES-ROCHA Maria Isabel; MARTINS, Maria de Fátima Almeida. 2019.
Discutir sobre a constituição do Sujeito-Mãe nos livros de matemática da Educação do Campo.	NETO, Vanessa Franco e Guida, Angela Maria. 2020.
Discutir o direito educacional para a população campesina.	SANTOS, Marilene. 2018.
Divulgar o inventário da realidade nas escolas em áreas de reforma agrária.	SACHS, Línlya; ALVES Whendelly Lorena Leite. 2021
Configurar políticas públicas	VERDÉRIO, Alex e BARROS, Adriana

educacionais para o campo.	Junkerfeuerborn de. 2020
Promover políticas públicas que superem a visão dicotômica entre rural e urbano.	SILVA, Cícero da; SUARTE, Letícia Brito de Oliveira; LEITÃO, Rosângela Ribeiro de Sousa. 2019
Pesquisar sobre o entendimento das políticas públicas de educação do campo.	SILVA, Giuliano Alves Borges; LOUREDO, Fernanda de Souza Gusmão; COSTA, Frederico José Lustosa da. 2019
Conhecer mais sobre Educação do Campo.	SILVÉRIO, Leandra Domingues e ISOBRE, Rogéria Moreira Rezende. 2020
Problematizar estudos culturais e Educação do Campo.	VALADÃO, Alberto Dias; SANTOS, Keila Mariano; PINTO, Tatiane Cristina; TICO, Karla Aryella Silva. 2021.
Apresentar a Pedagogia da Alternância como alternativa à escolarização dos que vivem no e do campo.	VIZOLLI, Idemar; AIRES, Helena Quirino Porto; BARRETO, Mylena Gonçalves.

Teorizar sobre as muitas formas de barreiras que existem nas interações professor-aluno na aprendizagem remota de emergência.	Oleksandra Shevchenko, Vadym Tkachenko, Kateryna Tkachenko. 2022
Demonstrar a existência do fenômeno Tradução presente nas falas e representações dos sujeitos, sendo ele legitimado pelo currículo invisibilizador dos <i>modi vivendi e operandi</i> dos viventes do campo.	Mônica Andrade Modesto, Felipe Alex Santiago Cruz.
Aprofundar nas questões relacionadas à formação da competência sociocultural dos futuros alunos e à utilização de vínculos interdisciplinares no processo de sua formação profissional na educação do campo.	Natália Piddubna, Inna Pavlova, Oleksandr Iyevliev, Iryna Tamozhska, Natália Varga.
Conhecer as crenças dos alunos em relação aos seus estudos e sua evolução, para avaliar currículo e práticas pedagógicas.	Luis Fernando Hernández Jacquez
Reconhecer que as divergências e singularidades de reivindicações do “outro saber” dos “outros sujeitos”, é uma potencialidade do Epistemologias Ambientais do Campo que convidam à reelaboração das atividades escolares, dimensões curriculares e práticas sociais dos sujeitos que estão no e com o mundo do Campo.	Lisiane Costa Claro
Considerar que relatos e reflexões sobre experiências e aspectos de um curso marcado por práticas, expectativas, organização espaço-temporal e bases epistemológicas que se contrapõem a um modelo mais comum de formação de professores da área da linguagem no	Carlos Henrique Silva de Castro, Luiz Henrique Magnani, Luiz Otávio Costa Marques

contexto brasileiro podem suscitar pautas de interesse mais amplo para as esferas da linguagem e da educação.	
direito de inserir o conceito de inclusão nos debates das políticas educacionais do campo, o que também se relaciona com a luta defender a terra e a reforma agrária popular.	Arlete Ramos dos Santos, Lia Pinheiro Barbosa

Fonte: quadro elaborado pelas autoras.

7. Considerações finais

Educação do campo e conectividade rural são temas que necessitam de estudos com dados que representem suas realidades, a fim de corroborar com informações que possam ajudar na construção de agenda pública prática e possível, para uma transformação sustentável dessas regiões. O Brasil, mesmo que constitucionalmente reconheça a educação como necessidade, ainda não traz as condições adequadas para que aquela seja aplicada da forma como deveria. Tal deficiência, que já é grande em muitas áreas urbanas, torna-se ainda mais aguda no campo (PASSADOR, 2006, 2015).

O Projeto Piauí Conectado se consolida como uma política pública exitosa no acesso e democratização à internet nas áreas da educação, da saúde e da segurança, promovendo a inclusão social em todo o Estado.

Com os resultados apresentados, se considera algumas possibilidades de estudos futuros:

1) Levantar sistematicamente o uso de novas tecnologias em escolas do campo, em diferentes regiões do país, de forma que seja possível mapear o acesso e as práticas pedagógicas.

2) Ampliar a identificação de políticas públicas educacionais, da esfera municipal, estadual e federal, que favorecem a inclusão tecnológica nas escolas do campo.

3) Realizar mais estudos empíricos que possam mostrar a realidade das práticas pedagógicas nas escolas do campo.

4) Analisar a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a sua interface com a escola do campo e o acesso tecnológico.

5) Ampliar as pesquisas sobre a escola do campo e o acesso às tecnologias

conhecendo a realidade de outros países da América Latina.

Assim, este estudo recomenda que mais pesquisas sejam feitas para se construir um arcabouço teórico com dados substanciais do tema aqui explorado, que possa ser útil para o desenvolvimento de políticas públicas educacionais para a educação do campo.

Referências bibliográficas

- ASSUNÇÃO, A. dos S. A prática da Educação do Campo e os paradigmas agrários na Geografia. *Revista Brasileira De Educação Do Campo*, 5, e6698, 2020. <https://doi.org/10.20873/uft.rbec.e6698>. Acesso em: 13/01/22.
- BORGES, M., Marcelites, E. J., & FINATTO, R. A. Interfaces entre a Educação do Campo e a Agroecologia em áreas de assentamentos rurais no estado do Paraná. *Ateliê Geográfico*, 14(1), 283–304, 2020. <https://doi.org/10.5216/ag.v14i1.56336>. Acesso em: 10/01/22
- BOSIO, CAMACHO, SEGURA, ZIEGLER. Conectividade rural na américa latina e no caribe uma ponte para o desenvolvimento sustentável em tempos de pandemia, 2020. <https://iica.int/sites/default/files/2020-10/BVE20108887p.pdf>. Acesso em: 10/01/22.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Educação Pública, Educação Alternativa, Educação Popular e Educação Do Campo: Algumas Lembranças e Divagações. *Educação & Sociedade* [online]. 2021, v. 42 e255951. <https://doi.org/10.1590/ES.255951>. Acesso: em 20/02/22.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Covid 19 – Painel de Controle. Brasília, 2022. Disponível em <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 20/02/22.
- BRASIL, A., & SILVA, C. da. O povo indígena Apinayé e o acesso à licenciatura em Educação do Campo da Universidade Federal do Tocantins: Algumas reflexões. 2020, <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4752>. Acesso em 13/04/2022.
- BRITO-OLIVEIRA, N., Ramos dos SANTOS, A., & Ramos dos SANTOS, IT. A Educação Escolar Quilombola na Perspectiva do Campo: O Camponês Quilombola. *Revista Colombiana de Educação*, 1 (80). <https://doi.org/10.17227/rce.num80-10802>. Acesso em 20/02/2022.
- CASTRO, C. H. S. de. Universidade, letramentos e novas tecnologias no contexto da Educação do Campo. *Texto Livre*, Belo Horizonte-MG, v. 14, n. 1, p. e26765, 2021. DOI:10.35699/1983-3652.2021.26765.Em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/textolivres/article/view/26765>. Acesso em 26/01/22.
- CENSO ESCOLAR 2021. INEP. Em: https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2021/apresentacao_coletiva.pdf. Acesso em 10/01/22.

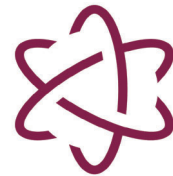
- CORRÊA, S. R. M., & NASCIMENTO, M. D. F. do. Desenvolvimento rural e educação do campo na Amazônia: um estudo da experiência de “transição agroecológica” no MST. *Revista Brasileira De Educação Do Campo*, 6, e12229. (2021) <https://doi.org/10.20873/uft.rbec.e12229>. Acesso em 12/04/22.
- FERNANDES, Filipe Santos. Formação de Professores de Matemática em Licenciaturas em Educação do Campo: entre cartas, epistemologias e currículos. 2019, v. 33, n. 63 Disponível. <https://doi.org/10.1590/1980-4415v33n63a02>. Acesso em 12/04/22.
- FRANÇA, D. de MC, & FARENZENA, N. Instituições, interesses, ideias e atores: Uma análise do Pronacampo a partir de uma abordagem cognitiva. *Arquivos de Análise de Políticas Educacionais*, 26,80. 2018.<https://doi.org/10.14507/epaa.26.3376>. Acesso em 20/03/22.
- FELBERG, A., & SILVA, G. de J. Educação do Campo e Autonomia: desenvolvimento comunitário e pedagogia de participação no Assentamento do Movimento Sem Terra [MST], Luís Inácio Lula da Silva (Lulão). *Revista Brasileira De Educação Do Campo*, 2018. <https://doi.org/10.20873/uft.2525-4863.2018v3n2p381>. Acesso em 20/03/22.
- FERREIRA DE ALMEIDA, S.; CENACHI BARCELOS, D.; RIBEIRO GOMES, D. Educação do Campo como expressão do legado de Paulo Freire: educar para a liberdade na licenciatura por meio da Pedagogia da Alternância e do Projeto de Estudo Temático. *Práxis Educativa*, v. 16, p.1-19, 2021. <https://revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/16624>. Acesso em: 23/03/22.
- FODITSCH, Nathalia. O que é conectividade significativa e quais políticas públicas podem viabilizá-la. Disponível em: <https://teletime.com.br/31/03/2023/o-que-e-conectividade-significativa-e-quais-politicas-publicas-podem-viabiliza-la/>. TELETIME, 2023. Acesso em 01/06/2023.
- GARCIA, Janaina. Exclusão digital na pandemia é nova forma de discriminação. UOL. 2020. Em <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2020/08/05/exclusao-digital-na-pandemia-e-nova-forma-de-discriminacao-diz-ativista.htm>. Acesso em: 15/03/22.
- GARSKE, L. M. N., Castilho, L. A., & CÂNDIDO, C. Organização da escola do campo: concepções e expectativas de professores. *Revista Brasileira De Educação Do Campo*, 4, e5509. 2019 <https://doi.org/10.20873/uft.rbec.v4e5509>. Acesso em: 07/04/2022.
- GOVERNO DO PIAUÍ, 2023. Disponível em: <https://www.pi.gov.br/noticias/com-excelentes-resultados-projeto-piaui-connectado-se-consolida-como-politica-publica/>. Acesso em 10/03/2023.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS AN-BRASIL –INEP. Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2021. Brasília, DF: Inep, 2021.
- KOLLING, Edgar Jorge, NÉRY, Irmão, MOLINA, Mônica Castagna (Orgs.). Por uma educação básica do campo. Universidade de Brasília: DF, 1999.
- LOTTERMANN, O., & FRANTZ, W. Curso de Agricultor Familiar: possíveis aproximações com a Educação Popular e a Educação do Campo. Revista Brasileira De Educação Do Campo, 5, e7368. 2020. <https://doi.org/10.20873/uft.rbec.e7368>. Acesso em: 20/04/22.
- MARIA DA SILVA LIMA, I.; ANTÔNIO MUFARREJ HAGE, S.; DUSTAN LUCAS DE SOUZA, D. O legado de Paulo Freire em marcha na Educação e na Escola do Campo. Práxis Educativa, v. 16, p. 1-17, 19 mar. 2021. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.16.16683039>. Acesso em: 12/04/2022.
- MINHA CONEXÃO, 2023. Disponível em: <https://www.minhaconexao.com.br/ranking>. Acesso em 10/03/2023.
- PPP PIAUÍ, 2023. Disponível em: <http://www.ppp.pi.gov.br/pppteste/index.php/projetos/contratados/piaui-connectado/>. Acesso em 10/03/2023.
- MOLINA, Mônica Castagna, Antunes-Rocha, Maria Isabel e Martins, Maria de Fátima Almeida. A produção do conhecimento na licenciatura em Educação do Campo: desafios e possibilidades para o fortalecimento da educação do campo. Revista Brasileira de Educação. 2019. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782019240051>. Acesso em: 03/04/22.
- NERI, Marcelo. (Coord.). Mapa de Inclusão Digital. Rio de Janeiro: FGV, CPS, 2012. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/20738/Sumario-Executivo-Mapa-da-Inclusao-Digital.pdf>
- NETO, V. F., & GUIDA, A. M. A constituição do Sujeito-Mãe nos livros didáticos de matemática da Educação do Campo. 2020. Educação, 45(1), e86/ 1–24. <https://doi.org/10.5902/1984644438457>. Acesso em: 12/04/22.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Pandemia da doença de coronavírus. OMS, 2022. Em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>. Acesso em: 20/04/22.
- PASSADOR, C.S. Observações sobre educação no campo e desenvolvimento no Brasil. Annablume, SP. Brasília: INEP CAPES- IPEA, 2015.
- PASSADOR, CS. A educação rural no Brasil: o caso da Escola de Campo no Paraná. Annablume, SP, 2006.
- ROCILLO, Paloma. O que é conectividade significativa e quais políticas públicas podem viabilizá-la. Disponível em: <https://teletime.com.br/31/03/2023/o->

- que-e-conectividade-significativa-e-quais-politicas-publicas-podem-viabiliza-la/.TELETIME, 2023. Acesso em 01/06/2023.
- SANTOS, Marilene. Educação do Campo no Plano Nacional de Educação: tensões entre a garantia e a negação do direito à educação. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. 2018. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362018002600965>. Acesso em: 20/04/22.
- SPAGNOLO, G. Ações Concretas de Inclusão Digital, 2003. Em <www.softwarelivre.org/news/1438> Acesso em: 10/01/22.
- SACHS, Línlya e Alves, WHENDELLY, Lorena Leite. A construção coletiva do inventário da realidade na educação do campo. Educação & Sociedade, 2021. <https://doi.org/10.1590/ES.237468>. Acesso em: 01/04/22.
- VERDÉRIO, A.; JUNKERFEUERBORN DE BARROS, A. A Educação do Campo frente à Base Nacional Comum Curricular. Práxis Educativa, v. 15, p. 1-16, 15 out. 2020. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.15.15299.100>. Acesso em: 12/02/22.
- SILVA, C. da, Suarte, LB de O., & LEITÃO, RR de S. Educação do campo na rede pública de ensino do estado do Tocantins, Brasil (1999-2013), 2020. <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4526>. Acesso em: 12/02/22.
- SILVA, GAB e, Louredo, F. de SG, & DA COSTA, FJL. Políticas públicas para a educação do campo: uma revisão sistemática das publicações brasileiras. Arquivos de Análise de Políticas Educacionais, 27, 81. 2019. <https://doi.org/10.14507/epaa.273829>. Acesso em: 08/01/22.
- SILVÉRIO, L. D., & MOREIRA Rezen-de Isobe, R. Educação do Campo em perspectiva: história, política pública e formação continuada de professores/as do ensino básico. Revista Brasileira De Educação Do Campo, 5, e6894. 2020. <https://doi.org/10.20873/uft.rbec.e6894>. Acesso em: 01/02/22.
- SOUZA, M. A. de. Educação do campo: políticas, práticas pedagógicas e produção científica. Educação & Sociedade, 29 (105), 1089–1111. São Paulo: 2008. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302008000400008>.
- VALADÃO, A. D., SANTOS, K. M., Pinto, T. C., & Silva Tico, K. A. A Educação do Campo no Brasil sob as lentes dos estudos culturais pós-estruturalista: um olhar para publicações em periódicos científicos. Revista Brasileira De Educação Do Campo, 6, e8629. 2021. <https://doi.org/10.20873/uft.rbec.e8629>. Acesso em: 12/01/22.
- VALADÃO, A. D. Resenha: Granereau, A. O Livro de Lauzun: onde começou a Pedagogia da Alternância. Fortaleza: Edições UFC. Revista Brasileira

De Educação Do Campo, 5, e10380.
2020. <https://doi.org/10.20873/uft.rbec.e10380>. Acesso em: 12/03/22.

VIZOLLI, Idemar, AIRES, Helena Quirino Porto e BARRETO, Mylena Gonçalves. A Pedagogia da Alternância presente nos Projetos Político-Pedagógicos das Escolas Famílias Agrícolas do Tocantins. Educação e Pesquisa, 2018. <https://doi.org/10.1590/S1678-4634201844166920>. Acesso em: 13/01/22. Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal PNAD contínua 2018 - análise dos resultados. IBGE. Disponível em https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Acesso_Internet_Televisao_e_Posse_Telefone_Movel_2018/Analise_dos_resultados_TIC_2018.pdf. Acesso em: 20/04/22. Acesso à internet foi maior dificuldade de alunos da rede pública em 2020. UNDIME. 2021. Disponível em: <http://undime.org.br/noticia/12-03-2021-15-02-acesso-a-internet-foi-maior-dificuldade-de-alunos-da-rede-publica-em-2020>. Acesso em: 10/04/22.



**EVOLUCIÓN DE LA NOCIÓN DE VÍCTIMA Y VICTIMIDAD EN EL CONFLICTO
ARMADO COLOMBIANO**

*EVOLUTION OF THE CONCEPT OF VICTIM AND VICTIMHOOD IN THE COLOMBIAN
ARMED CONFLICT*

CARLOS ANDRÉS CHAUX LEITON¹

Clasificación PUBLINDEX-MINCIENCIA: Artículo de Estudio de Caso.

Recibido: Noviembre 2023

Aceptado: Enero 2024

Resumen

El reconocimiento de las víctimas en Colombia ha evolucionado a lo largo del tiempo, pasando de un modelo basado en la indemnización económica a un enfoque más integral que prioriza los derechos de verdad, justicia y reparación; mediante un análisis normativo y crítico, este artículo examina la transformación del concepto de víctima y victimidad en el marco del conflicto armado colombiano, identificando los vacíos en la aplicación de los mecanismos de justicia transicional y destacando las dificultades que enfrentan los familiares de las víctimas directas para acceder a medidas de reparación, a pesar de su inclusión en la Ley 1448 de 2011. La violencia estructural y las deficiencias en la implementación de políticas públicas han perpetuado la revictimización de este grupo poblacional y, como resultado, se plantea la necesidad de reformular el enfoque actual de reparación, asegurando una mayor cobertura y

1. Investigador y Psicólogo, Universidad del Valle, Palmira, Colombia. Correo: Andres.chaux@ccpp.com.co

eficacia en las estrategias de atención, fortaleciendo la institucionalidad y promoviendo la descentralización de los programas de justicia transicional.

Palabras clave: víctimas, victimidad, políticas públicas, conflicto armado, justicia transicional

Abstract

The recognition of victims in Colombia has changed over time, moving from a compensation-based approach to a more comprehensive model that focuses on truth, justice, and reparation. This article takes a critical look at how the concept of victimhood has evolved within the context of the armed conflict, highlighting gaps in the way transitional justice mechanisms have been applied. Despite being included in Law 1448 of 2011, the families of direct victims still face major challenges in accessing reparation programs. Structural violence and flaws in public policy implementation have led to their ongoing revictimization. This paper argues that the current reparation system needs to be reformed to ensure broader coverage, more effective support, and stronger institutional frameworks. It also emphasizes the importance of decentralizing transitional justice programs so that victims, especially those in rural areas, can access the rights and protections they are entitled to.

Keywords: Victims, victimhood, public policies, armed conflict, transitional justice.

Introducción

El conflicto armado en Colombia ha sido una de las confrontaciones más prolongadas y complejas en América Latina, con efectos profundos en la población civil; durante más de cinco décadas, la violencia ha generado múltiples formas de victimización y ha requerido respuestas desde el derecho internacional y la formulación de políticas públicas. En este contexto, el concepto de víctima ha evolucionado dentro del marco normativo colombiano, pasando de un enfoque restrictivo basado en la compensación económica a un modelo más amplio que busca garantizar la verdad, la justicia y la reparación integral. No obstante, el acceso equitativo a estos mecanismos ha sido desigual.

Uno de los principales desafíos en la implementación de estas políticas ha sido la falta de reconocimiento y atención adecuada a los familiares de primer grado en línea de consanguinidad de las víctimas directas del conflicto armado, aunque la afectación de estos familiares es evidente en términos psicosociales, económicos y jurídicos, su inclusión dentro de las medidas de reparación ha sido insuficiente, pues la desaparición o asesinato de un ser querido, así como

el desplazamiento forzado o la violencia sexual sufrida por un miembro de la familia, impactan más allá que solo a la víctima directa, pues también se generan profundas secuelas en sus entornos más cercanos, afectando su estabilidad emocional, su calidad de vida y su acceso a oportunidades sociales y económicas.

En respuesta a esta problemática, el Estado colombiano ha desarrollado diversos marcos normativos con el propósito de establecer mecanismos de reparación para las víctimas del conflicto, por ejemplo, la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, ha sido el instrumento normativo más importante en esta materia, pues introdujo un enfoque integral de reparación que incluye medidas de indemnización, rehabilitación, restitución y garantías de no repetición. No obstante, la aplicación de esta ley ha mostrado deficiencias en la protección de los familiares de las víctimas, quienes no siempre reciben una reparación acorde con el impacto sufrido y en muchos casos, estos familiares enfrentan dificultades para ser reconocidos como sujetos de derecho dentro del esquema de justicia transicional, lo que evidencia una brecha en la cobertura de las medidas implementadas.

Es así como la exclusión de los familiares de primer grado dentro del sistema de reparación integral refleja la necesidad de reformular el enfoque actual de justicia transicional,

incorporando estrategias que respondan a las afectaciones específicas de este grupo poblacional. El impacto del conflicto en los familiares de las víctimas directas no debe considerarse nada más como una consecuencia secundaria de la violencia, más bien se puede apreciar como una forma de victimización en sí misma que requiere un abordaje diferenciado, teniendo en cuenta que la omisión de estos actores en las políticas de reparación limita la efectividad de las medidas de justicia y perpetúa el daño intergeneracional, dificultando los procesos de reconciliación y reconstrucción del tejido social.

Este artículo tiene como propósito analizar la evolución del concepto de víctima y victimidad en Colombia, con especial énfasis en la necesidad de fortalecer el reconocimiento y la reparación de los familiares de primer grado de las víctimas directas del conflicto armado. A través de un análisis normativo y crítico, se examinan los avances en la formulación de políticas de reparación, identificando las limitaciones existentes en la aplicación de los mecanismos actuales, a partir de este diagnóstico, se enfatiza en la necesidad de proponer una política pública que amplíe el alcance de las medidas de justicia transicional, garantizando la inclusión de los familiares como sujetos de derecho dentro del esquema de reparación integral.

Desde un enfoque psicosocial y jurídico, se aborda la importancia de fortalecer las estrategias de reparación integral, asegurando que las víctimas indirectas reciban reconocimiento y acceso a medidas de justicia, asistencia psicosocial e indemnización, pues la ampliación del alcance de las políticas públicas en esta materia es fundamental para garantizar un acceso equitativo a la reparación, fortalecer la justicia transicional y avanzar en la consolidación de la paz en Colombia.

Marco teórico

Fundamentos filosóficos y de políticas públicas en la evolución del concepto de víctima

La transformación de la noción de víctima no puede explicarse únicamente desde la evolución normativa o legislativa, sino que responde a fuertes cambios en los marcos de pensamiento filosófico, jurídico y político que han influido en la comprensión del rol del Estado frente a la reparación y la justicia, así pues, durante gran parte del siglo XX, el papel de la víctima en los sistemas legales fue marginal: se le consideraba principalmente como un sujeto pasivo, destinatario de medidas asistencialistas o de compensaciones monetarias, sin agencia ni protagonismo en los procesos de justicia. Sin embargo, según estudios como los de Fraser (2008) y de Moffet (2014), a partir de los años 80 y con

mayor fuerza en el siglo XXI, emergieron nuevas corrientes de pensamiento que colocaron en el centro a las víctimas como sujetos de derecho, reivindicando su voz, su experiencia y su capacidad de exigir justicia.

Desde la filosofía política contemporánea, autores como John Rawls, ofrecieron una base conceptual que permitió avanzar hacia una noción de justicia más equitativa. Rawls (1971) propuso un modelo de justicia como equidad, en el cual el reconocimiento de los derechos de los más vulnerables y la redistribución justa de los recursos constituyen pilares fundamentales para una sociedad democrática, visión que fue ampliada por Fraser (2008), quien introdujo el concepto de “*justicia del reconocimiento*”, argumentando que no basta con redistribuir bienes materiales: es necesario también reconocer a los grupos históricamente excluidos, visibilizar sus experiencias y otorgarles un lugar en el discurso público; desde esta perspectiva, la víctima del conflicto armado merece más que una compensación económica, también reparación simbólica, reconocimiento institucional y participación en la formulación de políticas que afectan su vida y las de sus iguales.

En paralelo, el desarrollo del paradigma de justicia transicional durante las últimas décadas ha impactado de gran manera en la transformación de la noción de víctima, es de reconocer que no solamente en Colombia existían procesos

de restitución para las víctimas, en diversos países alrededor del mundo se vivían estas dinámicas y debido a estos procesos de verdad y reconciliación en contextos como Sudáfrica, Ruanda y los Balcanes, se consolidó una visión integral de justicia que no se limita al castigo penal y va más a fondo ya que busca restablecer el tejido social, reconstruir la confianza institucional y garantizar la no repetición. En esta lógica, de acuerdo con Teitel (2000), la víctima se convierte en un actor central de la transición, tanto por su derecho a la verdad y la reparación como por su rol fundamental en la construcción de la memoria colectiva, lo anterior, implicó el reconocimiento de nuevas formas de daño, como el impacto psicosocial, el desarraigo territorial o la pérdida de identidad, y favoreció una ampliación progresiva del concepto de víctima.

En el plano de las políticas públicas, este giro filosófico y jurídico encontró eco en la adopción de instrumentos internacionales como los *“Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas [...] a interponer recursos y obtener reparaciones”* (ONU, 2005), los cuales establecieron un marco normativo global para el diseño de políticas integrales de reparación; estos principios promueven una visión holística que incluye cinco componentes esenciales: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

Además, exigen a los Estados reconocer la diversidad de las víctimas, aplicar enfoques diferenciales (por género, edad, pertenencia étnica, orientación sexual, entre otros) y garantizar una participación efectiva en los procesos institucionales. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2015) también ha insistido en que la reparación debe ir más allá de los marcos legales, incorporando una dimensión estructural que transforme las condiciones que originaron la victimización.

En el caso colombiano, la influencia de estas miradas internacionales y filosóficas fue importante para el tránsito desde un modelo asistencialista a un enfoque de derechos humanos y justicia restaurativa. La Ley 1448 de 2011, aunque producto de un proceso político interno, fue también resultado de esta transformación global, ya que incorpora principios como la centralidad de la víctima, el enfoque diferencial y la participación activa en la implementación de las medidas de reparación. Este cambio fue impulsado por la presión de organizaciones sociales, movimientos de víctimas y organismos internacionales, pero también por una nueva ética pública que entiende la reparación no solo como una obligación estatal, sino como un deber moral hacia quienes han sufrido las consecuencias del conflicto armado. De esta forma, para la Comisión de la Verdad (2022) la noción de víctima en

Colombia se ha ampliado para incluir a los familiares, las comunidades, y los grupos históricamente invisibilizados, reconociendo su papel en la construcción de paz y reconciliación.

Evolución del concepto de víctima y victimidad en la legislación colombiana

El concepto de víctima ha sido objeto de múltiples definiciones a lo largo del tiempo, dependiendo del contexto en el que se utilice y del enfoque desde el cual se analice, no obstante, en términos generales, una víctima es aquella persona que ha sufrido un daño, perjuicio o afectación debido a la acción de otro, ya sea por causas intencionales o por omisión de protección y garantías estatales. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define a las víctimas como aquellas personas que han sufrido daños físicos, emocionales o patrimoniales como consecuencia de una acción que viola los derechos humanos, estableciendo que deben recibir un trato especial de parte del Estado para garantizar su reparación y restablecimiento de derechos (ONU, 1985).

En Colombia, la noción de víctima ha estado en constante evolución debido a la prolongada duración del conflicto armado y la necesidad de reconocer los impactos generados por la violencia; en sus primeras formulaciones jurídicas,

la legislación colombiana restringía la categoría de víctima a quienes sufrían daños en el marco de enfrentamientos armados, principalmente militares y funcionarios públicos que resultaban afectados en el ejercicio de sus funciones, pero esta visión excluía a la mayoría de la población civil afectada por la guerra, lo que generó décadas de invisibilización de las víctimas del conflicto (Murcia & Romo, 2016).

Desde las primeras normativas hasta las legislaciones más recientes, se ha transitado desde la mirada restrictiva que solo veía por la compensación económica a una concepción más amplia e integral, que busca garantizar derechos fundamentales como la verdad, la justicia y la reparación. En Colombia se han promulgado siete leyes sobre víctimas a lo largo de la historia, de las cuales, tres se han centrado en hechos específicos y tres han respondido a la situación sociopolítica del país en el momento de su promulgación (Barandica, et al., 2018). Este recorrido normativo refleja la evolución en la manera en que el Estado ha asumido su responsabilidad frente a las víctimas del conflicto.

La primera ley de víctimas en Colombia fue promulgada en 1821 y se centró en la memoria de los caídos en la guerra de independencia. En el Decreto del 13 de octubre, se otorgó la calidad de víctima a las viudas, hijos menores, hijas legítimas y a los padres

de quienes fallecieron en combate. En este sentido, el reconocimiento de víctima estaba limitado a un enfoque económico, otorgando indemnizaciones a los familiares de los militares muertos, pero sin contemplar un proceso real de reparación o reconocimiento de derechos (Belalcázar et al., 2020). Esta tendencia continuó con la ley del 10 de junio de 1843, la cual otorgaba pensiones a los familiares de los militares fallecidos desde 1830, manteniendo el mismo esquema de reparación monetaria sin un enfoque integral de restitución de derechos. De manera similar, la Ley 1 del 29 de mayo de 1846 extendió este beneficio a los militares heridos en la guerra de independencia y a sus viudas, pero sin incluir medidas de rehabilitación o apoyo psicosocial (Barandica et al., 2018).

A partir de estas tres primeras leyes, se evidencia un patrón constante en la definición de víctima: el Estado reconocía únicamente a quienes sufrían afectaciones en contextos de guerra y limitaba la reparación a un componente económico, pues no existía un enfoque de justicia transicional ni una consideración de las afectaciones psicosociales de las víctimas. La reparación se entendía como una indemnización financiera y no como un proceso de reconocimiento y restablecimiento de derechos. Este modelo de reparación monetaria sin justicia ni verdad perduró por más de un

siglo, hasta que en el siglo XX surgieron nuevas normativas que transformaron la noción de víctima en el país (Barandica et al., 2018).

Uno de los primeros cambios significativos ocurrió con la Ley 387 de 1997, que amplió la noción de víctima al reconocer a los desplazados forzados por el conflicto armado. En esta legislación, por primera vez, se reconoció como víctima a personas que no habían sido directamente atacadas por actores armados, sino que fueron afectadas indirectamente al verse obligadas a huir de sus hogares. Con esta ley, el conflicto armado empezó a ser reconocido como un problema de impacto nacional que requería intervención del Estado. A pesar de sus avances, la ley se enfocó en medidas asistencialistas y no en la reparación integral, lo que limitó su efectividad en términos de justicia y reconocimiento de derechos (Barandica et al., 2018).

El proceso de evolución normativa continuó con la Ley 589 de 2000, que tipificó crímenes como genocidio, desaparición forzada y tortura. Aunque esta ley representó un avance en términos de reconocimiento de delitos de lesa humanidad, aún tenía deficiencias en la atención y reparación de las víctimas. No existían mecanismos claros para la indemnización, la restitución de derechos ni la rehabilitación psicosocial. Sin embargo, sentó las bases para futuras

leyes que empezarían a contemplar la verdad y la justicia como componentes esenciales de la reparación (Barandica et al., 2018).

En el año 2005, con la Ley 975², conocida como Ley de Justicia y Paz, se dieron nuevos avances en el reconocimiento de las víctimas. Por primera vez, se intentó garantizar el derecho a la verdad, la justicia y la reparación. En este caso, la participación de los victimarios desmovilizados se convirtió en un factor clave para la reparación, pues debían aportar información sobre los crímenes cometidos y facilitar la búsqueda de desaparecidos. Sin embargo, esta ley fue criticada por las víctimas, pues muchos desmovilizados no cumplieron con los compromisos adquiridos, generando impunidad en muchos casos (Delgado, 2011).

De acuerdo con el Ministerio de Justicia y del Derecho (2011), solo fue hasta finales del siglo XX que comenzó a surgir una noción más amplia del término, influenciada por la presión de organismos internacionales y de organizaciones de derechos humanos que exigían una mayor protección para las poblaciones afectadas, de ahí, el primer esfuerzo normativo por reconocer a las víctimas del conflicto armado, el cual se dio con

la Ley 387 de 1997, que estableció medidas de asistencia humanitaria para la población desplazada por la violencia. Sin embargo, esta normativa se enfocó en un modelo asistencialista, sin garantizar mecanismos de reparación integral. Posteriormente, la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, amplió la noción de víctima al reconocer el derecho a la verdad, la justicia y la reparación. Esto, según Delgado (2015) esta ley fue criticada por centrarse en la desmovilización de grupos armados y no en la garantía de derechos para las víctimas, dejando en un segundo plano la reparación efectiva.

Un avance fundamental en la protección de los derechos de las víctimas se dio con la Ley 1448 de 2011, también denominada Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, ya que estableció un marco de reparación integral basado en cinco pilares: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición; ampliando la definición de víctima para incluir a los familiares de primer y segundo grado de consanguinidad, así como a quienes sufrieron daños al intervenir en defensa de una víctima o al intentar evitar su victimización (Comisión de la Verdad, 2022). Este enfoque permitió reconocer que el impacto de la violencia no se limita solo a la persona directamente afectada, pues también se extiende a su entorno más cercano.

2. La Ley 975 de 2005 promovió la reinserción de excombatientes, pero su aplicación mostró deficiencias en el cumplimiento de compromisos de verdad y reparación, afectando la justicia para las víctimas.

A pesar de los avances normativos, la implementación de la Ley 1448 ha presentado graves limitaciones, en especial en lo que respecta a la reparación de los familiares de las víctimas directas, ya que, en la práctica, este grupo poblacional enfrenta obstáculos burocráticos, desconocimiento de sus derechos y falta de acceso a los programas de atención. Además, la falta de articulación entre las entidades estatales encargadas de la reparación ha generado dilaciones en la implementación de las medidas contempladas en la ley; en concordancia con Barandica, Belalcázar & Botero (2018), esto ha resultado en una sensación de abandono por parte del Estado, afectando la confianza en los mecanismos de justicia transicional y limitando la efectividad de los procesos de reparación integral.

Impacto psicosocial del conflicto armado en los familiares de las víctimas

El conflicto armado colombiano³ ha generado un fuerte impacto en los familiares de las víctimas directas, afectando su estabilidad emocional, económica y social, pues la desaparición, el asesinato o el desplazamiento forzado de un ser

querido además de constituir una pérdida personal, también altera significativamente la dinámica familiar y comunitaria, debido a que en muchos casos, los familiares experimentan un duelo prolongado y traumático, caracterizado por la incertidumbre y la imposibilidad de cerrar ciclos por la falta de información sobre sus seres queridos. Para Paniagua (2010) la ausencia de reconocimiento institucional y la revictimización en los procesos judiciales y administrativos agravan este sufrimiento, dificultando la reconstrucción del proyecto de vida de los afectados.

Observándolo desde una perspectiva psicológica, la victimización de los familiares de las víctimas directas se manifiesta en altos niveles de estrés postraumático, ansiedad y depresión, esto, argumentado en diversos estudios que han demostrado que la falta de acompañamiento psicosocial y la demora en los procesos de reconocimiento generan sentimientos de frustración y desesperanza, sumado a esto, la falta de acceso a programas de salud mental impide que estas personas reciban la atención adecuada para superar el impacto de la violencia. En muchas comunidades, la ausencia de políticas diferenciadas de atención ha contribuido a la naturalización del sufrimiento, reforzando la exclusión social y la sensación de abandono estatal (Bello et al., 2013).

3. Según (González, 2014) El conflicto armado en Colombia se ha caracterizado por una prolongada confrontación entre el Estado, grupos insurgentes, paramilitares y otras fuerzas irregulares, con profundas repercusiones en la población civil, derivadas de la violencia sistemática y el desplazamiento forzado

Además del impacto emocional, los familiares de las víctimas enfrentan desafíos en múltiples ámbitos, especialmente en el económico y el social, como consecuencia de la pérdida de su ser querido, lo anterior, debido a que, en muchos casos, la víctima directa era el principal proveedor de ingresos del hogar, por lo que su ausencia provoca una crisis financiera en la familia; la situación se agrava debido a la falta de oportunidades laborales y al acceso restringido a programas de asistencia económica, lo que ha llevado a muchas familias a condiciones de precariedad. Esto se refuerza con el enunciado de (Lugo et al., 2018) que manifiestan que, aunque la Ley 1448 contempla medidas de indemnización y restitución, su implementación ha sido lenta y burocrática, dificultando el acceso a estos beneficios, particularmente en comunidades rurales.

Limitaciones de la Ley 1448 de 2011 en la reparación de los familiares de las víctimas

La aplicación de la Ley 1448 de 2011 ha mostrado múltiples debilidades en lo que respecta a la reparación de los familiares de las víctimas directas, uno de los principales problemas radica en la ausencia de criterios claros y uniformes para acceder a los mecanismos de reparación. Aunque la ley establece que los familiares de primer grado tienen

derecho a ser reconocidos como víctimas, la falta de claridad en los procedimientos administrativos ha dificultado su acceso a estos beneficios, para esto, la burocracia y la falta de información han sido obstáculos recurrentes, lo que ha limitado la efectividad de las políticas de reparación (Ortiz, 2018).

Otro de los desafíos, es la insuficiencia de programas específicos de atención psicosocial y asistencia económica para los familiares de las víctimas, aunque la ley contempla medidas de rehabilitación psicológica y apoyo social, en la práctica, estos programas han tenido una cobertura limitada y han sido implementados de manera desigual en el territorio nacional. De acuerdo con el informe de la Comisión de la Verdad (2022), en muchas regiones donde la violencia ha sido más intensa, la falta de acceso a estos servicios ha impedido que las víctimas indirectas puedan recibir el apoyo necesario para reconstruir sus vidas⁴.

Ante este panorama, se hace evidente la necesidad de avanzar en la formulación de una política pública diferenciada, que realmente garantice la reparación efectiva de los familiares de las víctimas del conflicto armado; esta política debe incluir estrategias específicas

4. La Comisión de la Verdad (2022) advierte que la asistencia psicosocial y económica para las víctimas ha sido insuficiente y desigual, lo que ha limitado su acceso a la reparación integral, especialmente en zonas rurales y comunidades afectadas por el conflicto.

para mejorar el acceso a medidas de reparación integral, fortaleciendo los programas de asistencia económica, atención psicosocial, acceso a la educación y participación en procesos de memoria histórica y reconciliación. Solo a través de un enfoque integral y diferenciado será posible garantizar la plena inclusión de los familiares de las víctimas en los procesos de justicia transicional y reparación.

Ante este panorama, se hace evidente la necesidad de avanzar en la formulación de una política pública diferenciada, que realmente garantice la reparación efectiva de los familiares de las víctimas del conflicto armado; esta política debe incluir estrategias específicas como: la creación de rutas administrativas claras y simplificadas para el reconocimiento de víctimas indirectas; la asignación prioritaria de recursos para atención psicosocial y programas de salud mental en zonas rurales; el fortalecimiento de las capacidades locales mediante la descentralización presupuestal y técnica de los programas de reparación; y la implementación de programas de educación, empleabilidad y vivienda digna dirigidos a familias afectadas. Además, es fundamental establecer mecanismos de seguimiento y evaluación participativa que permitan monitorear el impacto de las políticas implementadas. Solo a través de una revisión integral, territorializada y construida con la

participación activa de las víctimas será posible garantizar su plena inclusión en los procesos de justicia transicional.

Discusión

Con la finalidad de promover un claro entendimiento sobre la evolución del reconocimiento de las víctimas y la victimidad en Colombia, es importante realizar un análisis que integre tanto las tendencias globales en la producción académica sobre el tema como el desarrollo normativo y las dificultades en la implementación de políticas de reparación, partiendo del creciente interés por el estudio de la victimización en el ámbito académico es importante reconocer que se ha permitido visibilizar la importancia de garantizar derechos a la verdad, la justicia y la reparación, así como de fortalecer los mecanismos de atención integral para las víctimas del conflicto armado.

De esta forma, resulta fundamental examinar primero el recorrido de la producción académica sobre victimización y su distribución geográfica, con el fin de comprender cómo ha sido abordado el tema en distintos países y qué lugar ocupa Colombia en este panorama. Posteriormente, se analiza el tránsito del reconocimiento de las víctimas en el país, desde un modelo de indemnización económica hasta un enfoque más amplio de reparación

integral, identificando los avances logrados, las limitaciones persistentes y los desafíos para consolidar una justicia transicional efectiva.

Tendencias en la producción académica sobre victimización y victimidad

El estudio de la victimización y la victimidad ha mostrado un crecimiento significativo en la producción académica durante las últimas dos décadas, reflejando una mayor preocupación por los derechos de las víctimas y los procesos de justicia transicional; entre el año 2000 y 2012, la publicación de artículos sobre esta temática se mantuvo en un promedio de 20 artículos por año, lo que evidenciaba un campo de estudio en desarrollo y con un interés moderado por parte de la comunidad académica. Sin embargo, a partir de 2012 hasta 2016, se registra un aumento progresivo, alcanzando casi 40 artículos anuales, marcando un primer pico en la investigación académica sobre víctimas (ver figura 1). Este incremento coincide con la implementación de mecanismos de reparación en distintos países y la incorporación del enfoque de derechos humanos en la agenda global.

Desde 2016 hasta 2020, la cantidad de publicaciones se incrementó a 60 artículos por año, consolidando la victimización como un tema prioritario

en la investigación académica y en los estudios sobre justicia transicional; más allá de esto, el crecimiento más significativo se produjo entre 2020 y 2022, cuando la producción académica alcanzó los 100 artículos anuales, un fenómeno que puede atribuirse a un mayor reconocimiento de los casos de violencia mediante el uso de medios digitales y redes de información accesibles a la academia, en este sentido, la mayor presencia de testimonios de víctimas en plataformas digitales y la difusión de informes de organismos internacionales han permitido fortalecer el análisis y la documentación de los procesos de victimización, impulsando la producción de estudios en esta área (ver figura 2).

Distribución geográfica de la producción académica sobre victimización

El análisis de la producción académica sobre victimización también permite identificar patrones geográficos diferenciados en la generación de conocimiento. En los últimos años y hasta el 2023, se habían publicado 11,888 artículos sobre victimización y victimidad a nivel mundial, con una concentración significativa en Europa y América del Norte. En contraste, Colombia solo había registrado un total de 38 artículos entre 2018 y 2023, un número bajo si se considera la magnitud del conflicto

armado y el número de víctimas que han sido reconocidas oficialmente por el Estado; este déficit sugiere que, a pesar de los avances en justicia transicional en el país, aún existe una brecha en la investigación académica local sobre el impacto de la violencia en la población colombiana.

Como se observa en la Figura 3, Europa es la región con mayor producción de estudios sobre victimización, siendo el Reino Unido el país con mayor cantidad de publicaciones, con 677 artículos. En Asia, Israel y China lideran la producción académica en esta materia, mientras que en América, Estados Unidos y Canadá concentran la mayor cantidad de estudios sobre justicia transicional y victimización; en comparativa, Latinoamérica sigue rezagada en la producción académica sobre víctimas, lo que evidencia la necesidad de fortalecer las investigaciones locales que permitan comprender el fenómeno desde una perspectiva regional.

El predominio de los países desarrollados en la producción de conocimiento sobre victimización resalta una brecha en la documentación de estos fenómenos en las regiones más afectadas por los conflictos armados y la violencia estructural. En el caso de Colombia, la escasa producción de estudios sobre el impacto del conflicto armado sugiere la urgencia de fomentar la investigación académica en este campo, para ello, es necesario fortalecer la articulación

entre el Estado, las universidades y las organizaciones de derechos humanos, con el fin de impulsar investigaciones que contribuyan a la formulación de políticas públicas más efectivas y centradas en las necesidades de las víctimas. Esto, puede apreciarse de manera más enfática en la tabla 1.

El crecimiento en la producción académica sobre victimización en las últimas décadas es un reflejo del interés creciente por analizar y comprender las consecuencias del conflicto y la violencia en distintas sociedades. Sin embargo, la distribución desigual de estos estudios muestra la necesidad de generar mayor producción académica en los países más afectados por estos fenómenos, lo que indica con claridad que, fortalecer las capacidades investigativas en estos contextos garantizará que las víctimas no solo sean objeto de estudio, sino actores activos en la construcción de estrategias de justicia, reparación y memoria histórica.

El reconocimiento de las víctimas del conflicto armado en Colombia ha sido un proceso de transformación progresiva, influenciado por la evolución del derecho internacional, la presión de las organizaciones de derechos humanos y las luchas de las propias víctimas por ser visibilizadas y atendidas. Durante décadas, la política estatal se centró en un enfoque asistencialista y compensatorio, donde la reparación se

reducía a indemnizaciones económicas sin considerar el impacto integral de la violencia sobre la vida de los afectados, fue solo con el paso del tiempo, y en respuesta a las exigencias de justicia y memoria, que el Estado ha implementado marcos normativos más amplios, como la Ley 1448 de 2011, que buscan garantizar una reparación integral, incluyendo derechos a la verdad, la justicia y la rehabilitación. Sin embargo, es importante reiterar a pesar de estos pasos hacia adelante, las brechas en la implementación y la persistencia de barreras estructurales han limitado la efectividad de estas medidas, dejando a muchas víctimas en un estado de vulnerabilidad y revictimización.

El análisis de la evolución del concepto de víctima y su reconocimiento dentro del sistema de justicia transicional en Colombia permite identificar tanto los logros alcanzados como los desafíos pendientes en la garantía de derechos para las personas afectadas por la violencia. A lo largo de la historia, la noción de víctima ha pasado de un reconocimiento restringido a un enfoque más incluyente, aunque en la práctica aún persisten obstáculos en el acceso a los mecanismos de reparación y justicia; desde esta premisa, se realiza una exploración del tránsito desde los primeros enunciados o modelos hasta la propuesta de una formulación de políticas públicas que buscan una

atención integral, identificando las principales dificultades en su aplicación y proponiendo estrategias para fortalecer la protección y el reconocimiento efectivo de las víctimas dentro del proceso de construcción de paz en Colombia.

La violencia como eje central para el entendimiento de la noción de víctima y victimidad

La violencia en Colombia es un fenómeno estructural que ha definido gran parte de la historia del país y ha sido el principal generador de víctimas; más allá de los conflictos armados y las disputas políticas, la violencia ha estado arraigada en las dinámicas sociales y económicas, manifestándose de múltiples formas y afectando a distintos sectores de la población; por tanto, el reconocimiento de la victimización no puede desligarse del análisis de la violencia, ya que esta es la condición de origen que ha determinado la existencia de víctimas y la necesidad de reparación. El Informe de la Comisión de la Verdad (2022) resalta que, a pesar de los esfuerzos por alcanzar la paz, la violencia persiste y sigue afectando a comunidades históricamente vulneradas, lo que demuestra que la creación de nuevas víctimas sigue siendo una realidad innegable.

Uno de los aspectos a tener en cuenta de manera especial y que plantea el Informe de la Comisión de la Verdad (2022) es la forma en que la violencia

se ha transformado a lo largo del tiempo, pasando de conflictos políticos y territoriales a nuevas expresiones de control social y económico. El conflicto armado interno ha sido solo una de las múltiples manifestaciones de violencia en el país, coexistiendo con dinámicas de exclusión, persecución y represión en diversos ámbitos. Sumado a esto, la normalización de la violencia ha sido un factor determinante en su continuidad, ya que en muchas regiones la población ha aprendido a coexistir con ella, adoptándola como parte de su cotidianidad, esta percepción ha sido reforzada con el silencio y la impunidad, limitando los esfuerzos por garantizar la no repetición de los hechos violentos y perpetuando la revictimización de quienes han sufrido sus consecuencias.

Pasando a una perspectiva territorial, la violencia ha sido especialmente intensa en regiones como el Valle del Cauca y el Cauca, donde su presencia se remonta a mucho antes del inicio del conflicto armado contemporáneo. En estos territorios, según la (Comisión de la Verdad, 2022; Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2013), la violencia ha estado vinculada a múltiples factores, incluyendo disputas políticas, económicas y étnicas, lo que ha generado una historia de despojo, persecución y represión contra diversos grupos poblacionales. Durante los años 40, la violencia en estas zonas se materializó

en asesinatos, masacres, amenazas, torturas, desapariciones, violaciones sexuales y el despojo de tierras, con campesinos, obreros y sindicalistas como las principales víctimas de estas prácticas.

A medida que el conflicto evolucionó, la violencia política adquirió un papel central en la generación de víctimas, partiendo desde la persecución de liberales y campesinos por parte de sectores conservadores llevó al despojo sistemático de tierras, estableciendo un patrón de exclusión y marginalización que persiste hasta la actualidad. A este fenómeno se sumó el auge del narcotráfico, que trajo consigo nuevas formas de victimización, pues los enfrentamientos entre carteles, la coacción sobre campesinos para el cultivo de coca y las masacres derivadas de disputas territoriales configuraron un escenario en el que la violencia se convirtió en una herramienta de control y poder.

El desplazamiento forzado ha sido otra de las manifestaciones más graves de la violencia en estas regiones. Los constantes enfrentamientos entre guerrillas, paramilitares y grupos narcotraficantes han obligado a miles de familias a abandonar sus territorios, generando nuevas víctimas que han perdido sus bienes materiales, así como su arraigo cultural y su derecho a la autodeterminación. La persecución de

comunidades indígenas ha sido otro factor determinante en la configuración de la victimización en el Cauca y el Valle del Cauca, ya que líderes indígenas han sido blanco de múltiples ataques por la defensa de sus territorios ancestrales.

El Informe de la Comisión de la Verdad señala que la violencia en estas regiones no ha sido ejercida exclusivamente por grupos armados, también hay participación de actores ligados a la economía extractivista, como los mineros ilegales y los terratenientes, ya que, el control de los recursos naturales ha sido una de las principales causas de conflicto, llevando a que diversas comunidades sean despojadas de sus tierras mediante amenazas, desapariciones y asesinatos selectivos. Estos patrones de violencia han generado nuevas formas de victimización que no siempre han sido reconocidas dentro de los marcos normativos de reparación, lo que evidencia la necesidad de ampliar la noción de víctima para incluir a quienes han sido afectados por estas dinámicas.

Evolución del reconocimiento de las víctimas en Colombia

La evolución de la noción de víctima y victimidad en el conflicto armado colombiano ha sido un proceso de transformación progresiva, influenciado por factores tanto nacionales como internacionales; desde sus inicios y con

el paso del tiempo, el concepto de víctima ha sido redefinido en función de los cambios políticos, los avances en materia de derechos humanos y las demandas de los propios afectados. Inicialmente, el Estado colombiano tenía una concepción reduccionista de la victimización, enfocada de manera exclusiva en la compensación económica a los familiares de militares caídos en combate, lo que dejaba por fuera a amplios sectores de la población civil que también habían sido gravemente afectados por la violencia. No obstante, con el tiempo, la presión de organizaciones de víctimas, los acuerdos internacionales y la jurisprudencia de instancias como la Corte Constitucional llevaron a la expansión de la noción de víctima, hasta llegar a un modelo más completo o integral que reconoce derechos fundamentales como la verdad, la justicia y la reparación.

El conflicto armado colombiano, caracterizado por su prolongada duración y complejidad, ha generado una variedad de formas de victimización que van más allá del daño físico o material, actualmente, las afectaciones psicosociales, la estigmatización y la pérdida de oportunidades económicas también constituyen dimensiones fundamentales de la victimización que durante muchos años fueron ignoradas por el Estado. Pese a esto, el reconocimiento progresivo de la existencia de víctimas indirectas (como los

familiares de desaparecidos, desplazados y asesinados) ha generado un gran avance en la construcción de políticas de reparación más inclusivas. Este proceso ha sido influenciado por la doctrina del derecho internacional de los derechos humanos, que ha promovido la ampliación de los sujetos de derecho dentro de los mecanismos de justicia transicional, impulsando reformas normativas que buscan garantizar la protección de todas las personas afectadas por la guerra.

En este contexto y para retomar, el reconocimiento de las víctimas ha pasado de un modelo restringido con fijación solo en la compensación económica a una concepción más amplia que prioriza los derechos de verdad, justicia y reparación integral, así, la evolución de este modelo no ha sido lineal ni exenta de obstáculos. Si bien se han implementado avances normativos, como la Ley 1448 de 2011, estos no siempre se han traducido en acciones efectivas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de las víctimas, esto, aunado a la existencia de múltiples entidades encargadas de ejecutar los programas de reparación ha generado problemas de articulación y sobrecarga administrativa, dificultando que los afectados puedan acceder a los beneficios que legalmente les corresponden, dando la percepción de que esta fragmentación institucional, sumada a la persistencia del conflicto armado en algunas regiones, ha

limitado la efectividad de las políticas de reparación, dejando a muchas víctimas en situación de desprotección.

A pesar de la existencia de mecanismos como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y los programas de restitución de tierras, persisten desafíos significativos en la aplicación efectiva de estas medidas, lo que impide una garantía real de los derechos de las víctimas. Estos retos responden a fallas estructurales en el sistema de justicia transicional y también a la complejidad de los mecanismos administrativos y la falta de voluntad política para una implementación más efectiva. La escasez de recursos, las demoras en la entrega de compensaciones y la desinformación han sido obstáculos constantes que han detenido la materialización de la reparación integral; en consecuencia, muchas víctimas continúan enfrentando un doble proceso de revictimización: primero por los hechos violentos que las afectaron y posteriormente por las dificultades para acceder a los mecanismos de justicia y reparación.

El reconocimiento de las víctimas dentro de un marco jurídico sólido es solo el primer paso en la construcción de un modelo efectivo de reparación, realmente el mayor reto se encuentra en la implementación de las políticas de reparación y en la superación de barreras estructurales que dificultan el

acceso de las víctimas a sus derechos. La burocracia, la falta de información y la insuficiencia de recursos han limitado el impacto de diversas leyes como la ya nombrada Ley 1448 de 2011, la cual, a pesar de su amplitud conceptual, no ha logrado cubrir a todas las personas afectadas por la violencia. La existencia de mecanismos jurídicos que garantizan la reparación y sus avances han sido fundamentales, pero si estos mecanismos no se traducen en respuestas efectivas para las víctimas, su impacto real en la transformación de sus condiciones de vida será mínimo. En este sentido, se hace necesario evaluar de manera crítica la efectividad de la implementación de las políticas de reparación, considerando tanto la cantidad de víctimas beneficiadas, como la calidad de las medidas de atención y su impacto en la reconstrucción del tejido social.

El gran desafío radica en transformar la reparación de un derecho teórico a un mecanismo tangible que genere un impacto real en la vida de las víctimas y, para lograrlo, es imperante fortalecer la capacidad institucional del Estado y mejorar la articulación entre las distintas entidades responsables de la reparación, lo que implica diseñar estrategias que permitan reducir la burocracia en los procesos de indemnización, facilitar el acceso a información clara sobre los procedimientos y garantizar la

descentralización de los programas de atención para que lleguen a comunidades rurales que históricamente han sido marginadas del acceso a la justicia. La reparación no puede ser entendida únicamente desde una perspectiva jurídica o administrativa, sino como un proceso que debe incluir el reconocimiento social de las víctimas y la reconstrucción de la confianza entre el Estado y las comunidades afectadas.

Este proceso requiere un esfuerzo conjunto del Estado, las organizaciones de derechos humanos y la sociedad civil para que las políticas de reparación sean aplicadas de manera efectiva en todos los niveles de la administración pública y no solo en los grandes centros urbanos, dejando de lado a las comunidades rurales más afectadas por el conflicto. La descentralización de las medidas de reparación es perentoria para garantizar que las víctimas que se encuentran en regiones apartadas puedan acceder a los beneficios sin necesidad de enfrentarse a largos procesos administrativos que muchas veces resultan inaccesibles para quienes han sido desplazados y despojados de sus bienes. Además, es importante fomentar la participación activa de las víctimas en el diseño e implementación de las políticas de reparación, permitiendo que sus voces sean escuchadas y que sus necesidades específicas sean tenidas en cuenta en la formulación de estrategias de atención.

El avance en el reconocimiento de las víctimas ha sido significativo, pero aún queda un largo camino por recorrer en la consolidación de una política pública de reparación efectiva. Garantizar que todas las víctimas, sin excepción, puedan acceder a sus derechos es una deuda histórica del Estado colombiano. Las políticas de reparación no deben limitarse a medidas simbólicas ni a declaraciones oficiales: deben traducirse en acciones concretas, sostenidas y evaluables que contribuyan a mejorar la calidad de vida de quienes han sido afectados por la violencia.

La reparación integral no solo debe enfocarse en la compensación económica, sino, de manera más atenta, en la recuperación del proyecto de vida de las víctimas, brindando oportunidades de educación, empleo y vivienda digna, pues solo de esta manera, será posible avanzar hacia una verdadera reconciliación y hacia la construcción de un país en el que la justicia y la memoria sean pilares fundamentales de la paz.

La evolución del concepto de víctima en Colombia ha sido el reflejo de un proceso de lucha y resistencia por parte de quienes han sufrido la violencia; aunque la legislación ha avanzado en su reconocimiento, la efectividad de las medidas de reparación sigue siendo una deuda pendiente, por esto, es necesario seguir impulsando y apoyando reformas

estructurales que permitan mejorar el acceso de las víctimas a la justicia, garantizar una atención completa e integral y fortalecer la institucionalidad encargada de la reparación. Solo a través de una implementación efectiva de estas políticas se podrá dar fe de que el reconocimiento de las víctimas trascienda el ámbito normativo y se traduzca en cambios reales que contribuyan a la construcción de un país más equitativo y justo.

En esta dirección, es indispensable fomentar nuevas líneas de investigación que aborden la victimización indirecta, el impacto psicosocial de la violencia y la evaluación de las políticas públicas existentes, desde una perspectiva interseccional y territorial. La academia, las organizaciones sociales y las entidades del Estado deben construir alianzas que prioricen la voz de las víctimas como eje orientador de las estrategias de reparación. Solo así podrá garantizarse que el reconocimiento de las víctimas trascienda el ámbito normativo y se convierta en una herramienta efectiva para la transformación social, la dignificación de los afectados y la construcción de una paz duradera y justa para el país.

Referencias

Barandica, M., Belalcázar, J., & Botero, Y. (2018). Las leyes de víctimas en Colombia: la noción de víctima y los Derechos Humanos. Un análisis

- comprensivo en el marco de negociación de conflicto armado en Colombia. In *Miradas interdisciplinarias del contexto* (pp. 83–100). Redipe.
- Belalcázar, J., Botero, Y., & Restrepo, C. (2020). El reconocimiento de las víctimas en Colombia: un análisis de la justicia transicional. Bogotá: Universidad Nacional.
- Bello, M., Mosquera, C., Ortigón, J., Quishpe, R., & Sepúlveda, E. (2013).
- Debates en torno a las víctimas del conflicto armado interno dentro del actual proceso de negociación de finalización del conflicto. *Documento de Políticas Públicas*, (1), 36.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: CNMH. <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>
- Comisión de la Verdad. (2022). *Hay futuro si hay verdad*. Recuperado de <https://www.comisiondelaverdad.co/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). Estándares interamericanos sobre políticas públicas de reparación integral. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2024/Compendio-Reparaciones-Genero-ESP.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 387 de 1997. Diario Oficial No. 43.091.
- Congreso de la República de Colombia. (2005). Ley 975 de 2005 - Ley de Justicia y Paz. Diario Oficial No. 45.980. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16714>
- Delgado, M. (2011). La ley de justicia y paz en Colombia: la configuración de un subcampo jurídico-político y las luchas simbólicas por la inclusión. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 6(2), 179-194.
- Delgado, M. (2015). Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: apropiación y resignificación de una categoría jurídica. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(46), 121–145.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 4(6), 83– 99 https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Fraser_justicia%20social.pdf
- González, F. (2014). Poder y violencia en Colombia: Ensayos sobre historia y política. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Nacional.
- Lugo, V., Sánchez, P., & Rojas, C. (2018). La restauración con sobrevivientes del conflicto armado en Colombia: una propuesta de acción psicosocial. *Revista Eleuthera*, 19, 55–73. <https://>

doi.org/https://doi.org/10.17151/eleu.2018.19.4

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2011). Ley 1448 de 2011.

Moffett, L. (2014). Justice for victims before the International Criminal Court.

Routledge

Naciones Unidas. (2005). Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>

Ortíz, M. (2018). Revisión documental sobre la noción de víctima en Colombia.

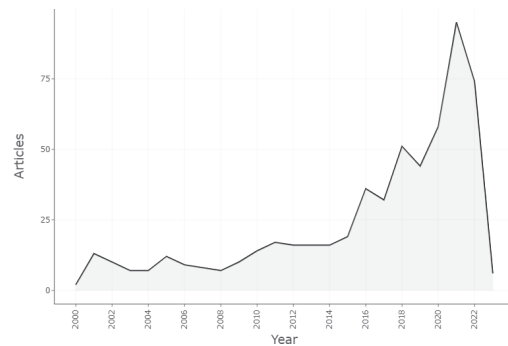
Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)

Rawls, J. (1971). A Theory of Justice. Harvard University Press. <https://giuseppe-capograssi.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/08/rawls99.pdf>

Teitel, R. (2000). Transitional Justice. Oxford University Press. <https://core.ac.uk/reader/230500640>

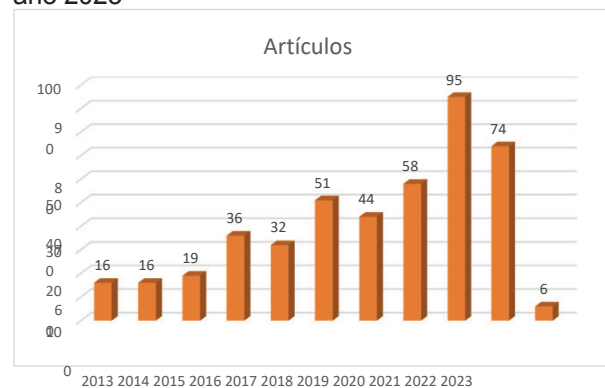
Figuras

Figura 1. Producción de artículos asociados a la noción de víctima y victimidad desde el año 2000 al año 2023



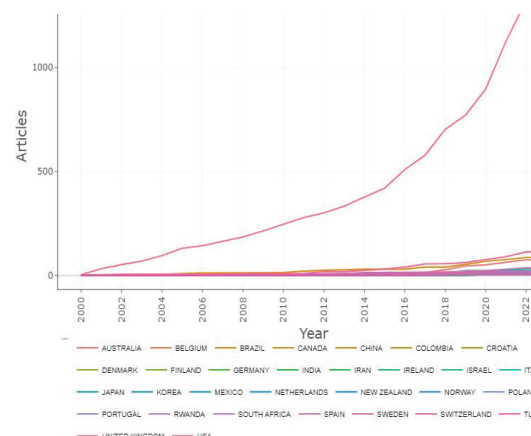
Nota: Biblioshiny del paquete Bibliometrix utilizando el programa (Aria & Cucurullo, 2017)

Figura 2. Producción de artículos asociados a la noción de víctima y victimidad desde el año 2013 al año 2023



Nota: elaboración propia con el software Bibliometrix

Figura 3. Distribución de artículos sobre la temática de víctima en los países en los que se han realizado las investigaciones.

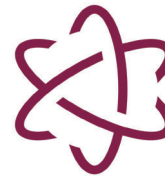


Tablas

Tabla 1. Artículos producidos sobre la noción de víctima y victimidad desde el año 2013 al año 2023 en los diferentes países

PAÍS	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL GENERAL
AUSTRALIA	2	2	2	9	14	27	45	51	61	64	75	366
BELGIUM	0	0	0	2	4	7	4	7	4	7	4	32
BRAZIL	0	0	0	0	4	4	7	4	4	4	2	28
CANADA	27	30	40	40	53	68	53	66	68	80	89	569
CHINA	5	5	10	10	14	14	14	21	21	21	21	147
COLOMBIA	0	0	0	0	1	4	4	7	11	11	11	38
CROATIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
DENMARK	0	0	3	3	6	6	6	8	10	10	10	53
FINLAND	6	6	8	8	6	12	6	6	8	10	10	68
GERMANY	0	0	0	2	4	8	6	9	9	12	12	78
INDIA	0	0	0	0	4	6	12	9	9	9	9	27
IRAN	0	0	0	0	3	3	7	7	7	7	7	20
IRELAND	2	4	5	5	5	5	6	6	6	6	6	52
ISRAEL	2	2	3	3	11	23	23	25	31	31	31	156
ITALY	7	7	7	7	11	11	13	13	13	13	13	108
JAPAN	2	2	2	2	7	9	9	11	11	11	11	68
KOREA	0	0	4	4	4	8	11	17	17	17	17	73
MEXICO	2	2	2	3	3	3	5	5	5	5	5	34
NETHERLANDS	10	10	12	12	12	14	16	18	21	21	21	167
NEW ZEALAND	0	0	2	2	2	2	4	4	4	4	4	18
NORWAY	0	0	0	0	4	4	4	9	16	16	16	57
POLAND	0	0	0	0	0	0	2	4	4	4	4	12
PORTUGAL	0	0	0	0	0	3	7	7	7	7	7	39
RWANDA	3	3	3	5	5	5	5	5	5	5	5	96
SOUTH AFRICA	0	0	9	10	12	14	17	17	17	17	17	96
SPAIN	7	7	9	9	12	19	23	30	37	37	37	197
SWEDEN	0	0	1	4	9	11	14	14	15	15	15	99
SWITZERLAND	8	14	14	14	14	16	18	18	18	18	18	170
TURKEY	0	0	0	3	3	4	4	4	4	4	4	22
UK	18	24	30	40	50	56	62	76	90	113	113	677
USA	333	377	409	509	703	771	898	1127	1324	1340	1340	8380
TOTAL	432	491	559	680	797	985	1127	1323	1635	1920	1939	11888

Nota: Elaborado con Bibliometrix



**DESAFÍOS Y APORTES DEL BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE (CAF) PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA Y LA
REPRESENTATIVIDAD EN LA REGIÓN.**

*CHALLENGES AND CONTRIBUTIONS OF THE DEVELOPMENT BANK OF LATIN
AMÉRICA AND THE CARIBBEAN (CAF) TO STRENGTHEN DEMOCRACY AND
REPRESENTANTIVENESS IN THE REGION.*

CHRISTIAN ASINELLI, PHD.¹

Clasificación PUBLINDEX-MINCIENCIA: Artículo de Estudio de Caso.

Recibido: Noviembre 2023

Aceptado: Enero 2024

Resumen

A raíz de la pandemia de COVID-19 en 2020, el rol de las administraciones públicas de América Latina y el Caribe se transformó por completo. La banca de desarrollo, especialmente CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, fue en tal sentido fundamental en el apoyo a los países durante la pandemia y en la fase de recuperación.

En ese contexto, la banca de desarrollo fue un actor fundamental en el apoyo a los países, tanto en la etapa de lucha contra la pandemia (a través de la generación de

1. **Christian Gonzalo Asinelli.** Vicepresidente Corporativo de Programación Estratégica, CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, Argentina. Doctor en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín), Magister en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella), Magister en Gestión Sociourbana (FLACSO), Magister en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés), Licenciado en Ciencias Políticas (Pontificia Universidad Católica Argentina). Correo electrónico: casinelli@caf.com

respuestas rápidas como la transferencia de créditos, donaciones y recursos) como en su fase posterior de recuperación social y reactivación económica (con el apoyo a las políticas de apuntalamiento de la productividad, la innovación y el desarrollo).

CAF, como organismo multilateral que busca garantizar la integración regional y el desarrollo sostenible de sus países miembros, ha atravesado una capitalización y un crecimiento institucional clave para transformarse en el banco verde y de la reactivación económica de la región. Durante la pandemia, la institución proporcionó préstamos de libre disponibilidad y continuó generando conocimiento y desarrollando programas, talleres y capacitaciones para fortalecer los sistemas democráticos. Posteriormente, promovió la transición hacia créditos enfocados en proyectos estratégicos específicos. Además, ha trabajado en la mejora de infraestructuras críticas, el financiamiento verde y la capacitación de líderes y funcionarios. Estos esfuerzos son parte de un compromiso más amplio para apoyar el desarrollo inclusivo y sostenible en la región.

Palabras clave: Bancos de desarrollo, políticas públicas, financiamiento verde, sostenibilidad, democracia, representatividad, reactivación económica y social, capacitación, formación, capacidades blandas, alianza estratégica, innova-

ción, conocimiento, asistencia técnica, empoderamiento económico.

Summary

Following the advent of the COVID-19 pandemic in 2020, the role of public administrations in Latin America and the Caribbean was completely transformed. Development banking, especially CAF - development bank of Latin America and the Caribbean, was fundamental in supporting countries during the pandemic and in the recovery phase.

In this context, development banking was a key player in supporting countries both in the pandemic phase (through the generation of rapid responses such as the transfer of credits, donations, and resources) and in its subsequent phase of social recovery and economic revival (with support for policies to underpin productivity, innovation, and development).

CAF, as a multilateral organization that seeks to ensure regional integration and sustainable development of its member countries, has undergone capitalization and institutional growth that were key to transforming the organization into the green bank and economic recovery of the region. During the pandemic, the institution provided open-source loans and continued generating knowledge and developing programs, workshops, and training to strengthen democratic

systems. Subsequently, it promoted the transition to loans focused on specific strategic projects. Additionally, CAF has worked on improving critical infrastructure, green financing, and training leaders and officials. These efforts are part of a broader commitment to support inclusive and sustainable development in the region.

Keywords: development banks, public policies, green financing, sustainability, democracy, representativeness, economic and social recovery, training, soft skills, strategic alliance, innovation, knowledge, technical assistance, economic empowerment.

Introducción

La pandemia de COVID-19 en 2020 cambió radicalmente la forma en que las administraciones públicas en América Latina y el Caribe enfrentaban sus desafíos. En medio de esta crisis, la banca de desarrollo, especialmente CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, jugó un rol clave, apoyando a los países no solo durante la emergencia sanitaria, sino también en el proceso de recuperación económica y social posterior. CAF, como institución multilateral comprometida con la integración regional y el desarrollo sostenible, no solo ofreció financiamiento urgente mediante

préstamos y donaciones, sino que también impulsó proyectos enfocados en áreas estratégicas como infraestructura, energía limpia y fortalecimiento de la democracia.

Este trabajo busca responder a una pregunta central: ¿Cómo y con qué herramientas ha contribuido CAF a fortalecer la democracia y la representatividad en la región durante y después de la pandemia de COVID-19? A través de un análisis detallado de las acciones de CAF, exploramos cómo sus intervenciones han ayudado a mejorar la gobernanza y la cohesión social en América Latina y el Caribe, poniendo énfasis en la capacitación de líderes y el impulso de políticas públicas inclusivas. El trabajo también destaca la importancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 y cómo CAF ha integrado estos objetivos en sus iniciativas.

Este estudio analiza, de manera accesible y concreta, cómo los esfuerzos de CAF, tanto financieros como técnicos, han sido fundamentales para construir una región más inclusiva, sostenible y democrática.

Marco teórico

El marco teórico de este estudio se basa en la literatura existente sobre el rol de los bancos de desarrollo y la banca multilateral en el fortalecimiento de la

democracia y la representatividad en América Latina y el Caribe. Se exploran conceptos clave como la gobernanza, la sostenibilidad, el financiamiento verde y la integración regional. Además, se analiza el impacto de la pandemia de COVID-19 en las administraciones públicas y cómo los bancos de desarrollo, especialmente CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, han respondido a estos desafíos.

Metodología

La metodología utilizada en este estudio incluye un análisis cualitativo de documentos y reportes publicados por CAF y otras instituciones relevantes. Se revisaron informes anuales, estudios de caso y datos estadísticos para evaluar el impacto de las iniciativas de la institución correspondiente y otras de similares características en la región. Además, se realizaron entrevistas con expertos y funcionarios de CAF para obtener una comprensión más profunda de las estrategias y programas implementados.

Resultados

Los resultados del análisis indican que CAF ha desempeñado un papel crucial en el apoyo a los países de América Latina y el Caribe durante y después de la pandemia de COVID-19. Entre los principales hallazgos se destacan:

1. La provisión de préstamos de libre disponibilidad durante la pandemia para enfrentar desafíos inmediatos.
2. La transición hacia créditos enfocados en proyectos estratégicos específicos en áreas como infraestructura, desarrollo social y transición energética.
3. La generación de conocimiento y el desarrollo de programas, talleres y capacitaciones para fortalecer los sistemas democráticos y capacitar a líderes y funcionarios.

Discusión

La discusión de los resultados revela que las iniciativas de CAF han tenido un impacto significativo en el fortalecimiento de la democracia y la representatividad en la región. La provisión de financiamiento y asistencia técnica han permitido a los países enfrentar los desafíos de la pandemia y avanzar hacia una recuperación económica y social sostenible. Sin embargo, se identifican áreas de mejora como la necesidad de una mayor coordinación entre los actores regionales y la ampliación de las redes de colaboración a nivel regional y global.

Breve historia de CAF, su misión y evolución histórica

CAF nació en 1968 como una institución andina, fundada e integrada por Bolivia,

Chile², Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y cuya finalidad era promover el desarrollo sostenible e inclusivo de sus países a la vez que garantizar la integración regional. A esos dos puntos ha dedicado el trabajo institucional a lo largo de estos 56 años, lo que permitió pasar a proveer acompañamiento financiero, técnico y de generación de conocimiento a 21 países de todo el continente, España y Portugal. En materia de desarrollo sostenible e inclusivo, CAF tiene el firme compromiso de convertirse en el banco verde de América Latina y el Caribe para que el 40 por ciento de las operaciones sean verdes en los próximos años. En el campo de la integración regional desarrolla distintas líneas de trabajo para generar mayores niveles de eficiencia económica y productiva, mejores facilidades logísticas y de interconexión entre países, y la ampliación del diseño de infraestructuras de conectividad e interconexión física. También destina parte del trabajo a la generación de conocimiento para posicionar la oferta de productos y servicios intrarregionales en el mundo, así como para ampliar las redes de networking y trabajo colaborativo en términos de capacitación. La institución desarrolla cursos, programas y diplomados

2. El caso chileno es digno de destacar en la medida en que el país fue retirado en 1977 de la institución a manos de la dictadura pinochetista, para luego regresar en 1992 como miembro asociado, y reincorporarse definitivamente a CAF en 2022 por voluntad del gobierno del presidente Gabriel Boric.

para funcionarios gubernamentales, representantes del ámbito privado y comunitario, y jóvenes líderes de toda la región y, en paralelo, colabora con otras instituciones en el desarrollo de eventos, encuentros y talleres de formación.

En ese contexto, conceptos como representatividad, democracia y gobernanza son parte fundamental de las planificaciones y los programas de CAF, en la medida en que constituyen una variable de particular interés para el desarrollo de los gobiernos nacionales de América Latina y el Caribe. Más adelante me referiré a estos con mayor nivel de profundidad.

América Latina y el Caribe, una región solución a los problemas globales

América Latina y el Caribe es una de las regiones más desiguales del mundo, con el 50 por ciento más pobre llevándose apenas el 10 por ciento de los ingresos, y el 10 por ciento más rico acaparando el 55 por ciento de ese total. Según el Reporte de Economía y Desarrollo (RED)³ de 2022, las inequidades socioeconómicas se transmiten de generación en generación, y la inercia que se produce en esa dinámica se torna cada vez más difícil de torcer. Dicho

3. El RED es el informe de bandera que CAF publica anualmente y de manera ininterrumpida desde 2004, y que se centra en la documentación y explicación de diferentes fenómenos sociales, económicos y culturales que afectan a los países de América Latina y el Caribe.

esto, nuestra región cuenta con activos invaluable como una biodiversidad enorme que es reconocida a nivel global. Según la ONU, América Latina y el Caribe tiene entre el 15 y el 20 por ciento de la diversidad biológica del mundo, y más del 30 por ciento de las reservas globales de agua dulce. Tiene además una de las matrices de generación eléctrica más limpias de todo el mundo debido a la alta participación de las energías renovables, y es la mayor exportadora neta mundial de alimentos, con una producción capaz de satisfacer las necesidades de más de 1.300 millones de personas.

En ese marco, el trabajo de CAF como organismo de desarrollo es proyectar y ampliar la voz de los países de la región para que todas esas características, valores y fortalezas con que cuenta América Latina y el Caribe sean reconocidos, aprovechados y usufructuados en favor de las personas y sus entornos. Para ello, despliega diferentes líneas de trabajo en sus países miembros que incluyen el desarrollo urbano biodiverso y sostenible (con iniciativas como la Red de BiodiverCiudades), el turismo regenerativo, el crecimiento verde, y la modernización de infraestructuras con una mirada sostenible. Todos estos principios están contenidos y priorizados en la llamada Agenda Estratégica, que surgió de la capitalización más importante de la institución por 7 mil millones de

dólares, en 2022, y que postula la intención de que el organismo destine el 40 por ciento de sus operaciones a iniciativas que tengan impronta verde en los próximos años.

Los escenarios sociales y económicos en América Latina y el Caribe durante y después de la pandemia de COVID-19

A comienzos de 2020, los gobiernos de la región tuvieron que hacer frente a la emergencia por la pandemia de COVID-19 en tiempo absolutamente récord. En ese contexto, los Estados debieron gestionar la asistencia médica e internación de pacientes, el cumplimiento del aislamiento obligatorio de la población, la distribución y aplicación de vacunas, la provisión de ayuda económica a los sectores más vulnerables y los rubros económicos afectados, la readecuación de las modalidades y dinámicas laborales de los empleados públicos, y la prestación de servicios de cada gobierno nacional y local. Todas estas tareas y funciones se dieron en contextos de desconocimiento y urgencia absolutos, en los que los gobiernos debieron convivir con rémoras por déficit fiscales, retrasos en reformas, programas y en la asignación de recursos y, sobre todo, restricciones y condicionamientos globales que impidieron el crecimiento de los países.

Una vez superado el escollo de la pandemia, los gobiernos debieron salir a buscar nuevas maneras de gestionar el desarrollo y el crecimiento de sus países. Allí adquirió valor y relevancia regional y global el rol de los organismos multilaterales de desarrollo en los procesos de recuperación económica y social de los países. En el caso de CAF, la institución estuvo muy presente durante la gestión de la pandemia tanto a través del financiamiento de la emergencia sanitaria como en la adquisición de equipamiento y para la distribución de vacunas. Además, instrumentó la generación de préstamos de libre disponibilidad para que los gobiernos pudieran ampliar su política monetaria y/o el aumento del apoyo fiscal que requirieran. Y fue además una de las primeras instituciones en poner a disposición recursos para proteger el empleo y la operatividad del sector económico. Esto se vio particularmente en el apoyo al fortalecimiento de los Estados, al involucramiento del sector privado y a la generación de conocimiento y asistencia técnica para los países. Terminada la etapa más urgente de la pandemia de COVID-19, CAF promovió la transición hacia la cesión de créditos que estuvieran enfocados nuevamente en proyectos estratégicos específicos en áreas como infraestructura física y digital, desarrollo social y transición energética justa, y continuó asimismo trabajando

junto a los países en la transferencia de conocimiento y asistencia técnica. Al igual que los otros bancos con acción en la región⁴, CAF generó mecanismos de trabajo que estuvieran alineados con la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Al respecto, en la filmina que figura al final de este apartado se puede observar un gráfico que desagrega el impacto de las operaciones de CAF sobre cada uno de los 17 ODS y que muestra como principal aporte de la institución la generación de alianzas para lograr los objetivos (ODS 17). A este le sigue el desarrollo de la industria, la innovación y la infraestructura (ODS 9), y ciudades y comunidades sostenibles.

Además, la institución priorizó una línea de trabajo estratégico para cubrir las necesidades en sectores de agua y saneamiento y transformación digital, que fuera acorde con el objetivo de garantizar la recuperación económica y social de los países.⁵

Por dar solo algunos ejemplos, en Argentina la institución financió proyectos por 440 millones de dólares para apoyar el Programa Nacional Argentina contra

4. Ejemplos son el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Banco Centroamericano de Integración Económica, FONPLATA, el Banco de Desarrollo del Caribe, y agencias internacionales como el Grupo AFD, GIZ, KfW y AFD, que también tuvieron incidencia directa en la recuperación.

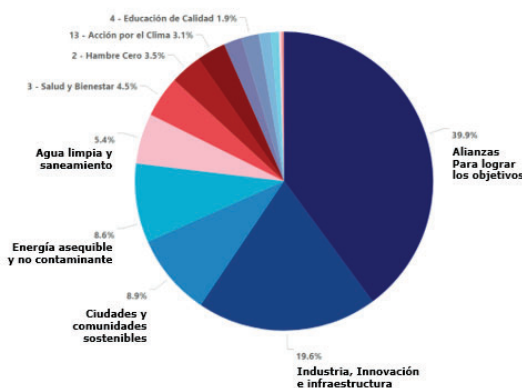
5. Cabe aclarar que CAF no impone condicionalidades, ni exige reformas específicas o realiza calificaciones respecto de las necesidades que presentan los países prestatarios de la organización. Esta metodología de trabajo ha sido y seguirá siendo parte constitutiva de la institución.

el Hambre y otras iniciativas de obras básicas, primarias y de redes secundarias de agua y saneamiento para el Área Metropolitana de Buenos Aires. En Brasil aprobó el aumento de la línea de crédito del Banco Regional de Desarrollo del Extremo Sur, que pasó de 70 millones de dólares a 140 millones para promover el desarrollo y la recuperación económicas

del sur de ese país. En Trinidad y Tobago contribuyó a la digitalización del Estado y el cierre de brechas en el uso de tecnología a través de un préstamo por 120 millones de dólares. Y en Perú reforzó la gestión fiscal del país y contribuyó a la recuperación económica de hogares vulnerables a través de un financiamiento por 650 millones de dólares.



Impacto sobre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible



Financiando el desarrollo: el rol de la banca multilateral en América Latina

Respecto del comportamiento de CAF y los otros organismos de desarrollo con acción en la región, mi tesis de doctorado (que publiqué en formato libro en 2021) se centró en el rol de los tres principales bancos de esas características y su relación con los países de América del Sur entre 1993 y 2013. Elegí ese lapso de tiempo para tener en cuenta las transformaciones propias de cada época histórica, tanto en el marco de las

definiciones y políticas de los países de América del Sur como hacia adentro de las bancas multilaterales mismas⁶.

En ese marco, prioricé tres variables a la hora de hacer el análisis. La primera fue el tipo de agregación territorial de cada organismo. El Banco Mundial,

6. En 2017, en el marco de la Conferencia Anual de LAGPA/IIAS en Lima, Perú, realicé una presentación con los principales avances de mi investigación, sobre la que recibí comentarios muy fructíferos y que resultaron trascendentales para la finalización del trabajo.

creado en 1944, está constituido por países de todo el mundo, por lo tanto, su agregación territorial es mundial. El Banco Interamericano de Desarrollo, creado en 1959, está compuesto por todos los países de América Latina y el Caribe y otros no prestatarios, por lo que su agregación territorial es continental. Y, por último, CAF, nacido en 1968, pasó de una mirada específicamente puesta en los países andinos a una agregación regional (que incluye, como fue mencionado anteriormente, a 21 países de América Latina y el Caribe, España y Portugal). La segunda variable a tener en cuenta fueron las tipologías de crédito que cada organización otorga a los países, y que dividí en dos categorías según fueran créditos de inversión o créditos de ajuste. Respecto de los

primeros, están destinados al trabajo en obras concretas y al financiamiento de las áreas sociales y/o educativas. En tanto que los créditos de ajuste son aquellos destinados a cubrir el gasto corriente o las necesidades de equilibrio que surjan de los presupuestos. Por último, la tercera variable que tuve en cuenta fue la política pro-mercado o pro-Estado que los países adoptaron en cada caso, teniendo en cuenta las ideologías de cada gobierno. Entonces, a partir de esas tres variables (tipo de agregación, tipología de créditos y tendencias ideológicas de los gobiernos) surgieron una serie de conclusiones muy interesantes que sirvieron para entender el comportamiento de la banca regional. A continuación, se ofrece una transcripción de la matriz elaborada para



Financiando el desarrollo: principales conclusiones

Matriz 1. Escenarios de agregación territorial/variable política - ideológica

	GOBIERNO NACIONAL PRO – ESTADO	GOBIERNO NACIONAL PRO – MERCADO
Banco de menor agregación territorial (CAF)	Créditos muestran predominio de inversión sobre los de ajuste.	Créditos muestran mayor presencia de inversión que de ajuste.
Banco de agregación territorial intermedia (BID)	Créditos de inversión con menor peso que CAF y mayor que BM. Créditos de ajuste con mayor peso que CAF y menor que BM.	Créditos de inversión con menor peso que CAF y mayor que BM. Créditos de ajuste con mayor peso que CAF y menor que BM.
Banco de mayor agregación territorial (Banco Mundial)	Créditos muestran mayor presencia de inversión que de ajuste.	Créditos muestran predominio de ajuste sobre los de inversión.

Matriz 2. Escenarios de agregación territorial/variable política - ideológica con base de datos BM, BID, CAF

	PRO – ESTADO	PRO MERCADO
CAF	Ajuste: \$509,98 1,54% Inversión: \$17.661,29 53,31%	Ajuste: \$1.385,33 4,18% Inversión: \$13.569,17 40,95%
BID	Ajuste: \$3.513 3,95% Inversión: \$36.096 40,87%	Ajuste: \$14.609,81 16,54% Inversión: \$34.088,91 38,60%
BANCO MUNDIAL	Ajuste: \$14.127,04 15,87% Inversión: \$25.200,2 28,30%	Ajuste: \$23.690,37 26,61% Inversión: \$26.014,86 29,55%

esa investigación que muestra los cruces de esas tres variables y que explica el tipo de crédito que cada país priorizó históricamente según su tendencia ideológica y la agregación territorial de los organismos multilaterales intervinientes.

Oferta de capacitación y trabajo hacia adelante

Como organismo multilateral para América Latina y el Caribe, CAF no solamente financia obras de infraestructura para los países⁷. Su agenda de trabajo también comprende el desarrollo de investigaciones, la publicación de informes y reportes y la generación de conocimiento de nuestras áreas especializadas para complementar y enriquecer nuestra tarea y asistencia a países. Por caso, nuestro Reporte de Economía y Desarrollo está directamente

7. A partir de la mencionada capitalización de CAF en 2022, el Directorio de la institución transmitió el mandato de transformarla en el banco verde y de la reactivación económica de sus países miembros. Para llevar a cabo ese objetivo, el organismo desarrolla obras de infraestructura de enorme envergadura como el Gasoducto Néstor Kirchner en Argentina que, gracias a un financiamiento por 540 millones de dólares, permitirá transportar gas natural desde la Cuenca Neuquina hacia las provincias del centro y el norte del país. Entre los muchos impactos que la obra tendrá en el futuro se destacan la soberanía energética a través del autoabastecimiento de gas, un ahorro en divisas anual cercano a los 4.200 millones de dólares, el impulso del empleo en todas las provincias intervinientes, la sustitución de importaciones, y la mejora en el acceso a la red de gas en zonas históricamente postergadas.

ligado a los programas de inversión que fomentamos desde la institución, así como a nuestra mirada estratégica en torno a la generación de proyectos con impacto en la región. En particular, el RED 2023 (*Desafíos globales, soluciones regionales. América Latina y el Caribe frente a la crisis climática y de biodiversidad*) analiza los desafíos y retos que la crisis climática y la pérdida de la biodiversidad implican para la región, y destaca como herramientas esenciales el fortalecimiento de la resiliencia de las economías frente al cambio climático, la búsqueda por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, y la restauración del capital natural.⁸

Además, CAF promueve herramientas para fortalecer las habilidades de funcionarios que se desempeñan en la gestión pública, de líderes, jóvenes, y otros referentes de la sociedad civil en temas estratégicos para la región. Llevamos adelante diplomados, programas, cursos abiertos y masivos en línea, capacitaciones, espacios tutorizados y otras propuestas en diferentes temáticas. El Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública, dictado en conjunto con 19 universidades de la región, tiene como objetivo principal fortalecer a las instituciones de América Latina y el Caribe a través

8. Los próximos RED, sobre transición energética (2024) y gobiernos subnacionales (2025), completarán el sistema que compone nuestra agenda prioritaria para la región.

de la capacitación y la formación en habilidades y del desarrollo de conocimiento en innovación y gestión pública. Además, toca temas estratégicos como la reactivación productiva, sostenible e inclusiva, la transformación digital, la biodiversidad y el cambio climático, los ODS y las perspectivas de género e inclusión. También impulsamos, entre muchos otros, el Programa de Liderazgo para la Transformación 2.0 que lleva dictándose casi 20 años en toda la región para líderes sociales, comunitarios y políticos que buscan transformar la realidad de sus entornos. La iniciativa busca fortalecer las competencias y habilidades blandas de líderes y su enfoque se centra en el desarrollo de inteligencias múltiples, evaluación de impacto, educación financiera y desarrollos locales. Asimismo, desarrollamos programas para fortalecer las capacidades de alto gobierno y la dirección pública de funcionarios, teniendo en cuenta las idiosincrasias y necesidades de cada país. Con estos, se busca combinar componentes teóricos y de simulación técnica para desplegar tendencias, mecanismos y propuestas en materia de política pública para funcionarios nacionales y locales.⁹

9. Solo en 2023, realizamos cinco talleres como parte de nuestro Programa de Alta Conducción; mientras que el Diplomado en Inclusión Financiera contó con alrededor de 2 mil alumnos que se anotaron, cursaron y se graduaron en este último año.

Nuestra oferta de capacitación lanzada y ejecutada durante 2023 incluyó la realización de cuatro diplomados, cinco programas, nueve cursos cerrados, 46 cursos abiertos y masivos en línea, que se sumaron a 64 formaciones totales. De ese total, el 92.19 por ciento se dictó de manera virtual. En el sector joven, 3.400 líderes formaron parte de la oferta de programas, laboratorios y cursos específicos, en la que se destacó la iniciativa Generación L (que lanzamos en septiembre de 2023 para jóvenes de 18 a 25 años de toda la región que se capacitaron, conectaron e integraron en redes de networking). En materia de género, diversidad e inclusión realizamos dos encuentros regionales de alcaldesas y altas funcionarias, dos programas de capacitación para mujeres, el encuentro #DiversiCAF, y otros cursos especializados.

Y, por último, nuestro trabajo hacia adelante implicará entre otras iniciativas la elaboración y publicación de una serie de libros sobre estado, gestión pública y desarrollo en América Latina y el Caribe, que funcionará como continuación de una colección anterior que incluyó temas como seguridad ciudadana, evaluación de políticas, desarrollo institucional, regímenes políticos y capacidades estatales, entre muchos otros, de los principales autores teóricos de la historia universal.¹⁰

10. Esta primera serie fue publicada por CAF entre 2015 y 2017, durante mi gestión como director corporativo de Desarrollo Institucional del organismo multilateral.

Para finalizar, es importante destacar que la elaboración de este trabajo incluyó una serie de entrevistas a funcionarios de diferentes áreas de CAF, que revelaron varios aspectos clave sobre el impacto de las iniciativas institucionales del organismo multilateral en la región. El cuestionario arrojó una serie de opiniones que se repitieron y permitieron elaborar una serie de conclusiones interesantes de cara al futuro del trabajo institucional. Uno de los puntos más destacados de dichas entrevistas radicó en la transición de créditos de libre disponibilidad hacia otros enfocados en proyectos específicos de inversión. Al respecto, los funcionarios de CAF explicaron que esta estrategia permitió financiar proyectos en áreas críticas como infraestructura, desarrollo social y transición energética, que habían sido relegados por las evidentes urgencias sociales y sanitarias de la pandemia de COVID-19. Estas iniciativas no solo contribuyeron a la recuperación económica post-pandemia, sino que también sentaron las bases para un desarrollo sostenible a mediano y largo plazo.

Las entrevistas también destacaron la importancia de la generación de conocimiento y el desarrollo de programas, talleres y capacitaciones, señalando que estas iniciativas fueron fundamentales para fortalecer los sistemas democráticos y para capacitar a líderes y funcionarios en habilidades blandas y técnicas. Y destacando

sobre todo el crecimiento exponencial en la cantidad y calidad de sus propuestas. La capacitación continua ha contribuido a mejorar la gobernanza y la representatividad en la región, permitiendo al mismo tiempo enfrentar mejor los desafíos actuales y futuros.

Además, en términos de integración regional los funcionarios de CAF subrayaron la necesidad de seguir aportando a una mayor coordinación entre los actores que intervienen en América Latina y el Caribe. La colaboración y el trabajo en red son esenciales para enfrentar problemas complejos y multifacéticos. Los entrevistados mencionaron que la ampliación de las redes de colaboración a nivel regional y global es una prioridad para CAF ya que permite compartir experiencias, conocimientos y recursos que puedan potenciar el impacto de las iniciativas para el desarrollo.

Finalmente, las entrevistas revelaron que CAF está explorando nuevas formas de financiamiento y apoyo técnico para adaptarse a las necesidades cambiantes de la región. La innovación en el diseño y la implementación de proyectos es clave para abordar desafíos emergentes como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y las desigualdades y brechas socioeconómicas todavía existentes. Los funcionarios destacaron el compromiso de la institución con el financiamiento verde y la sostenibilidad

(sobre todo a través de la creación reciente de sus gerencias sectoriales para la transversalización de iniciativas que van en esa dirección), y señalaron que es necesario seguir fortaleciendo estas áreas para garantizar un futuro más próspero y equitativo para todos sus países miembros.

Conclusiones

Desde CAF tenemos la convicción de que la forma correcta de seguir construyendo estados más robustos, con mayores capacidades y que estén integrados al mundo es a través de la generación de alianzas con los distintos actores sociales, políticos y económicos de los países. En ese sentido, tenemos un profundo compromiso con LAGPA/IIAS y todos los organismos con los que llevamos a cabo actividades conjuntas, y seguiremos trabajando colaborativamente para priorizar programas, iniciativas y líneas de trabajo que nos permitan desarrollar integralmente y robustecer las capacidades de nuestras administraciones públicas y gestiones estatales regionales. El éxito de las instituciones democráticas y la representatividad dependerá, en última instancia, del compromiso que cada país construya en torno al tema.

La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la importancia de contar con instituciones sólidas y resilientes que

puedan responder de manera efectiva a crisis inesperadas. En este contexto, el rol de CAF ha sido fundamental para apoyar a los países de América Latina y el Caribe en su proceso de recuperación. La provisión de préstamos de libre disponibilidad durante la pandemia permitió a los gobiernos enfrentar desafíos inmediatos y mantener la estabilidad económica y social. Además, la transición hacia créditos enfocados en proyectos estratégicos específicos ha sido crucial para impulsar el desarrollo sostenible y la reactivación económica en la región.

CAF ha demostrado ser un actor clave en la generación de conocimiento y el desarrollo de programas, talleres y capacitaciones que fortalecen los sistemas democráticos y capacitan a líderes y funcionarios. Estos esfuerzos no solo han contribuido a la recuperación post-pandemia, sino que también han sentado las bases para un desarrollo más inclusivo y sostenible a largo plazo. La capacitación de líderes y funcionarios en habilidades blandas y técnicas ha sido esencial para mejorar la gobernanza y la representatividad en la región.

Sin embargo, a pesar de los avances logrados, aún existen desafíos que deben ser abordados. La necesidad de una mayor coordinación entre los actores regionales es evidente, ya que la colaboración y el trabajo en red son fundamentales para enfrentar los

problemas complejos y multifacéticos que afectan a la región. La ampliación de las redes de colaboración a nivel regional y global es una prioridad para CAF, ya que permite compartir experiencias, conocimientos y recursos que pueden potenciar el impacto de las iniciativas de desarrollo.

Además, es importante que CAF continúe adaptándose a las necesidades cambiantes de la región y explore nuevas formas de financiamiento y apoyo técnico. La innovación en el diseño y la implementación de proyectos es clave para abordar los desafíos emergentes como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y las desigualdades socioeconómicas. En este sentido, el compromiso de CAF con el financiamiento verde y la sostenibilidad es un paso en la dirección correcta, pero es necesario seguir fortaleciendo estas áreas para garantizar un futuro más próspero y equitativo para todos los países miembros.

El fortalecimiento de la democracia y la representatividad en América Latina y el Caribe también requiere un enfoque integral que aborde las raíces de la desigualdad y promueva la inclusión social. CAF debe seguir trabajando en estrecha colaboración con los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil para desarrollar políticas y programas que fomenten la participación ciudadana y el empoderamiento económico. La

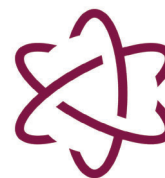
inclusión de perspectivas de género y diversidad en todas las iniciativas de desarrollo es esencial para garantizar que nadie quede atrás en el proceso de crecimiento y progreso.

En conclusión, el papel de CAF en el fortalecimiento de la democracia y la representatividad en América Latina y el Caribe ha sido significativo y multifacético. A través de la provisión de financiamiento, la generación de conocimiento y la capacitación de líderes y funcionarios, CAF ha contribuido a la recuperación post-pandemia y ha sentado las bases para un desarrollo más inclusivo y sostenible. Sin embargo, es fundamental que la institución continúe adaptándose a los desafíos emergentes y fortalezca la colaboración regional y global para maximizar el impacto de sus iniciativas. Solo a través de un esfuerzo conjunto y coordinado podremos construir un futuro más próspero, equitativo y democrático para todos los países de la región.

Referencias

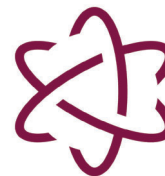
- Asinelli, C. (2021). *Financiando el desarrollo. El rol de la banca multilateral en América Latina*. Vértice de Ideas.
- Asinelli, C. (2023). "Cambio climático y multilateralismo: desafíos y oportunidades de cara a la COP28". En CAF, *Nadie se salva solo. Sueños en acción a partir de la exhortación Laudate*

- Deum del Papa Francisco*, pp. 14-18. Panamericana, Formas e Impresos. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2023). *Desarrollo en las Américas: Mejor gasto para mejores vidas*. BID.
- Botto, M. (2015). *La integración regional en América Latina: quo vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*. Eudeba.
- Cantú Martínez, P. C. (2012). "El axioma del desarrollo sustentable". *Revista de Ciencias Sociales* III, (137), 83-91. <https://www.redalyc.org/pdf/153/15325492007.pdf>
- CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe. (2023). *Reporte de Economía y Desarrollo 2023: Desafíos globales, soluciones regionales. América Latina y el Caribe frente a la crisis climática y de biodiversidad*. CAF.
- CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe (2022). *Reporte de Economía y Desarrollo. Desigualdades heredadas: el rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones*. Panamericana Formas e Impresos.
- CEPAL (2014). *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/36733>
- CEPAL (2024). *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/objetivos-desarrollo-sostenible-ods>
- Galindo López, L. B. (2011). "El desarrollo social: orígenes y definición conceptual". *Savía. Revista de investigación e intervención social*. Universidad de Sonora. <https://doi.org/10.36794/savia.vi9.37>
- Grupo Banco Mundial. (1944). *Datos y análisis del financiamiento global*. Banco Mundial.
- Grupo Banco Mundial. (2023). *Informe sobre el desarrollo mundial 2023: Gobernanza y la ley*. Banco Mundial.
- Grupo Banco Mundial (2021). *La riqueza cambiante de las naciones 2021. Gestionar los activos para el futuro*. Grupo Banco Mundial. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/95c88fdb4d26d1bc-50f8bd4be491a4d6-0320012021/original/2022000483SPAspa002-Policy-Summary-v2.pdf>
- Naciones Unidas. (s. f.). *Informe sobre biodiversidad y recursos hídricos en América Latina y el Caribe*.
- OIJ, CAF, PNUD (2023). Serie Desafíos. Cuadernillos 1, 2 y 3. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/serie-desafios> [doc/95c88fdb4d26d1bc-50f8bd4be491a4d6-0320012021/original/2022000483SPAspa002-Policy-Summary-v2.pdf](https://thedocs.worldbank.org/en/doc/95c88fdb4d26d1bc-50f8bd4be491a4d6-0320012021/original/2022000483SPAspa002-Policy-Summary-v2.pdf)
- Naciones Unidas. (s. f.). *Informe sobre biodiversidad y recursos hídricos en América Latina y el Caribe*.
- OIJ, CAF, PNUD (2023). Serie Desafíos. Cuadernillos 1, 2 y 3. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/serie-desafios>



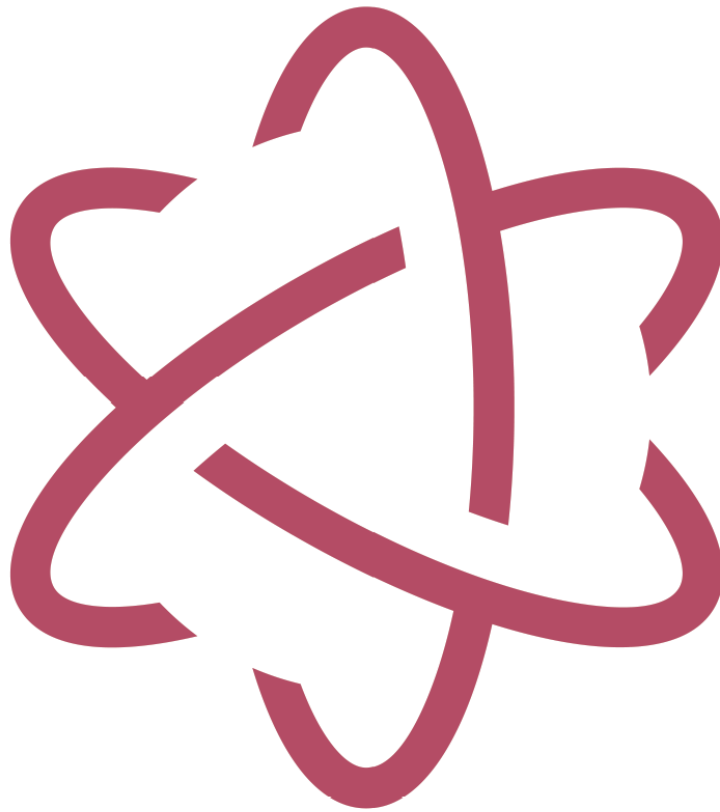
Conferencia Lagpa 2022
Universidad Simón Bolívar – Barranquilla





Conferencia Lagpa 2022 Universidad Simón Bolívar – Barranquilla





**Revista de Administración Pública del GLAP
RAP-GLAP**

