

Herramientas pedagógicas para la formación de servidores públicos como estrategia de construcción de paz

LAURA MILENA BALLÉN*

La búsqueda de dispositivos para abordar los conflictos y evitar que estos desencadenen situaciones de violencia ha sido una preocupación recurrente para la humanidad. Esto ha motivado en distintos contextos históricos el desarrollo de múltiples propuestas desde los ámbitos académico y político, destacándose entre ellas los esfuerzos por delimitar el sentido y alcance de la paz, y la estructuración de mecanismos institucionales encaminados a concretarla, de los cuales surgió el campo de los estudios para la paz.

En este ámbito se ubican perspectivas que apuntan al establecimiento de capacidades y a la promoción de nuevos valores y prácticas sociales como alternativa para hacerle frente a la violencia y garantizar el ejercicio de los derechos humanos, dentro de las que se destacan los enfoques de la *cultura de paz* y la *educación para la paz*. Ambos se han convertido en campos de reflexión en los cuales se integran contribuciones provenientes de distintas disciplinas, con el propósito de abordar los problemas que conlleva el restablecimiento de la paz, la promoción de la democracia y el fortalecimiento del tejido social, y plantear opciones de acción acordes con estos objetivos.

* Politóloga colombiana. Especialista en Análisis de Políticas Públicas, magíster en Ordenamiento Urbano Regional, doctora en Estudios Urbanos y Ambientales. Correo electrónico: arualnellab@gmail.com.

Precisamente, a partir de estas contribuciones se ha concebido la educación como un mecanismo idóneo para la promoción de relaciones sociales basadas en la cooperación, la confianza y la empatía, como alternativa para trabajar las tensiones que surgen entre los miembros de una comunidad política, estableciéndose, en consecuencia, distintas metodologías de intervención. Tales han sido tomadas como referentes para la acción por parte de distintos actores, entre ellos entidades gubernamentales, organismos de cooperación internacional y organizaciones sociales, y que se caracterizan por explorar las relaciones entre educación, cultura, paz y desarrollo.

De esta manera, la educación se ha posicionado como una herramienta de transformación social que permite incubar nuevos valores, actitudes y prácticas fundamentadas de la no violencia y con ello afianzar una *cultura de la paz*, al ser un espacio para el encuentro de múltiples visiones y saberes. Esto posibilita la renovación de la cultura y la sustitución de patrones sociales basados en la agresión, por otros fundamentados en el respeto a las diferencias y la búsqueda de alternativas para afrontar los posibles desacuerdos o conflictos de intereses.

Desde esta mirada se ha dado un mayor énfasis a la comprensión de los procesos que se gestan al interior del sistema educativo, con la pretensión de afianzar nuevas formas de acercamiento y convivencia entre sus miembros, así como en el análisis de la relación existente entre este y las dinámicas de su entorno. Como resultado, se plantean diversas propuestas pedagógicas encaminadas a cimentar las condiciones para el mantenimiento de la paz tanto dentro como fuera de las aulas.

La mayoría de las propuestas han asumido una comprensión de la paz negativa, es decir, una visión de la misma como lo contrario a la violencia y una condición que permite la realización de los individuos (Galtung, 1996).

Al mismo tiempo han discutido el aporte de la educación para la paz en la transformación de escenarios afectados por la violencia en el marco de la promoción del desarrollo social (Banco Mundial y Gobernación de Antioquia, 2002) y el papel que desempeñan los actores que integran el sistema educativo en procesos como los siguientes:

- La promoción de la paz y la reconciliación.
- El fomento y protección de los derechos humanos (Instituto de la Paz y los Conflictos, 2018).
- La consolidación de escenarios de posconflicto (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, s. f.; Centro Internacional para la Justicia Transicional y Unicef, 2016).

A partir de las distintas contribuciones que se han efectuado al respecto, ha sido posible documentar y dar visibilidad a múltiples experiencias locales y procesos comunitarios que se han gestado tanto en escenarios de educación formal como no formal. Lo mismo ha sucedido con distintas innovaciones pedagógicas diseñadas para promover la paz, que han conducido a discutir sus potencialidades y los aportes que pueden derivar para tratar en otros contextos problemáticas similares.

Pese a que estas reflexiones han permitido conocer la visión de sectores poblacionales específicos sobre los conflictos y las alternativas para la construcción de la paz, principalmente la percepción de la niñez y la juventud (Maldonado, 2015); desde los acercamientos a la pedagogía para la paz se ha tendido a dejar a un lado el análisis de los procesos que ocurren fuera de los entornos educativos institucionalizados y comunitarios, aún a sabiendas de que la educación en sí misma es un proceso permanente que trasciende los escenarios de formación académica y que involucra el trabajo y el accionar de organizaciones sociales.

Por tanto, se ha dejado en un segundo plano el abordaje de las acciones adelantadas por entes gubernamentales para fortalecer las capacidades de las administraciones públicas que buscan promover y asegurar condiciones como la convivencia y la paz territorial. Estas se han efectuado en el marco de la implementación de medidas encaminadas a garantizar el respeto de los derechos humanos, la reparación a las víctimas de situaciones de conflicto armado y la puesta en marcha de procesos de justicia transicional.

Tal situación se presenta en el caso colombiano, en el cual, si bien se han desarrollado varias experiencias de diseño e implementación

de herramientas orientadas a promover una cultura de la paz entre los servidores públicos desde la última década del siglo XX, estas no se han explorado y sistematizado en profundidad, perdiéndose la oportunidad de identificar las singularidades, potencialidades e impactos positivos y negativos de este tipo de procesos y de los dispositivos generados en su desarrollo.

Esta situación hace que sea necesario documentar y analizar dichos casos, cuya ocurrencia ha estado relacionada con procesos de reforma del Estado y la consecuente adopción de nuevos principios de gestión pública, que han motivado la ejecución de programas e iniciativas de cualificación a funcionarios y servidores públicos. Por medio de ellos se han promovido mecanismos de intervención y herramientas propias del sector privado para el manejo de los asuntos públicos, inspiradas en criterios como la eficacia, la eficiencia y la búsqueda de la innovación y la mejora continua.

Con la finalidad de avanzar en este sentido y de contar con una lectura sobre los caminos que se han transitado en el país en materia de articulación de los marcos conceptuales de la educación para la paz, la justicia transicional y la profesionalización del servicio público, que permita ofrecer recomendaciones al respecto, este capítulo aborda dos experiencias de pedagogía para la paz, desarrolladas en contextos urbanos en el interior del sector público. Con ellos se busca identificar los alcances y posibilidades de este tipo de intervenciones y de las estrategias didácticas que suponen el restablecimiento de la confianza entre el Estado y la sociedad.

Dado el interés por visibilizar algunas de las iniciativas de educación para la paz que se han planteado desde la administración pública colombiana, a partir de la implementación de políticas públicas enmarcadas en los principios de la justicia transicional y de desentrañar la articulación entre estos dos enfoques, este capítulo se estructura en tres apartados.

En el primero, a modo de contextualización, se reconstruye la trayectoria del proceso de adopción en el país de los conceptos de educación para la paz, justicia transicional y de las medidas de profesionalización de las administraciones públicas, y se identifica el grado de articulación entre estos tres ámbitos. Posteriormente, se caracterizan

dos iniciativas de cualificación de los servidores públicos impulsadas en el país para construir una cultura de la paz: la Escuela Virtual para la Política Pública de Víctimas, y la estrategia de capacidades para la paz y la convivencia, Acción CaPaz. A partir de estos elementos, en la tercera sección se realiza un análisis de las potencialidades y limitaciones de este tipo de mecanismos, y finalmente se plantean algunas conclusiones y reflexiones.

Se pretende sustentar que el Estado colombiano ha avanzado positivamente en el diseño de mecanismos orientados a cimentar nuevos valores, prácticas y formas de relacionamiento en su aparato administrativo, como parte de una estrategia por responder a las responsabilidades y compromisos que ha asumido a partir de la adopción de marcos de política pública fundamentados en la justicia transicional. Sin embargo, estas siguen siendo iniciativas aisladas, a las que es necesario dar mayor visibilidad y propender por su articulación y sistematización para que logren un mayor impacto.

La promoción de la cultura de la paz y la justicia transicional en el marco de la profesionalización de la administración pública en Colombia

La prolongación en el tiempo del conflicto armado interno en Colombia y la constante búsqueda de una solución negociada frente al mismo fueron factores que propiciaron la introducción en el país de los conceptos de *cultura de la paz* y de *educación para la paz*, como alternativas para superar la violencia sociopolítica que ha ocasionado el resquebrajamiento de la confianza entre los ciudadanos y de estos en las instituciones gubernamentales.

Precisamente, durante la década de los ochenta, con la inclusión de los aportes internacionales sobre los conceptos de paz, violencia y resolución de conflictos en el país, dentro de los análisis sobre los orígenes y causas del conflicto armado colombiano, se avanzó en la reflexión sobre el rol de la educación en el posicionamiento de nuevas prácticas y actitudes acordes con la convivencia, como herramienta para la prevención de situaciones de violencia. Este abordaje estuvo permeado por los desarrollos que se habían producido alrededor

de la promoción y defensa de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

En consecuencia, la educación fue concebida como un dispositivo para promover el ejercicio de los derechos civiles y políticos, y el fortalecimiento de la democracia, en un contexto permeado por el inicio del fin de la Guerra Fría, la mundialización de la economía y la adopción de nuevos paradigmas de pensamiento, influenciados por el neoliberalismo. Paralelo a estos desarrollos conceptuales, el país transitó por un proceso de reforma del Estado y sus instituciones, derivado de dos dinámicas que ocurrieron simultáneamente: por un lado, la transformación y apertura del régimen político a nuevos actores sociales como resultado de la suscripción de acuerdos de paz y desmovilización con las guerrillas del M-19, el Quintín Lame y el EPL, y de la movilización ciudadana a favor de la descentralización y de la democratización desde distintos sectores sociales; y por otro lado, la inclusión de nuevos principios y enfoques para la gestión de lo público (nueva gestión pública, capital social, gerencia pública, entre otros) vinculados con el paradigma neoliberal, a partir de la suscripción de acuerdos con organismos multilaterales, en el marco del denominado Consenso de Washington². Tales medidas significaron el ajuste de la política macroeconómica, la liberalización de la economía, el inicio de procesos de privatización de empresas estatales y la reestructuración de sus competencias para armonizarlas con las necesidades del proceso de reestructuración económica global.

De esta manera se introdujeron nuevos esquemas de gestión pública en los que adquirió mayor importancia la profesionalización de los servidores públicos y la introducción de estrategias y herramientas

2 El Consenso de Washington es un término planteado por John Williamson en 1989 para referirse a las medidas en materia de política económica de carácter neoliberal adoptadas por varios países en vías de desarrollo en la década de los ochenta, como mecanismo para estabilizar sus economías que se encontraban en crisis debido a la deuda externa, de manera condicionada por los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional [FMI] y Banco Mundial) para poder acceder a la financiación otorgada por estas instancias.

del sector privado en la administración del Estado³. Los procesos anteriormente descritos implicaron el desarrollo de reformas normativas y con ello el avance de la descentralización político-administrativa, el establecimiento de nuevos escenarios y mecanismos para la participación de la ciudadanía fuera de los partidos políticos y la consecuente transformación de la estructura del Estado y de sus mecanismos de gestión para adecuarse a las nuevas dinámicas.

Los acuerdos políticos alcanzados se concretaron con la expedición de la Constitución Política de 1991, instrumento que constituyó un nuevo pacto político, en el cual se incluyeron los distintos principios y enfoques planteados en ese momento (consolidación de la democracia y del Estado social de derecho y el neoliberalismo económico), pese a las contradicciones existentes entre ellos. De esta manera, la república tomó la forma de un Estado social de derecho, organizado territorialmente como un ente unitario, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, basado en la democracia representativa, el reconocimiento de la pluriétnicidad y la multiculturalidad, donde la paz se consagra como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento (Constitución Política de Colombia, artículos 22 y 67) y se otorga un rango constitucional al servicio público, al empleo público y al mérito para acceder a la carrera administrativa.

A partir de entonces, el Estado colombiano declaró como obligatoria la capacitación de los servidores públicos, constituida como un derecho de los trabajadores para fortalecer su desempeño (Constitución Política de Colombia, artículo 53) y posteriormente expidió la Ley 489 de 1998 en la cual se incluyeron disposiciones frente al servicio público, tales como el Sistema de Desarrollo Administrativo y la Escuela de Alto Gobierno, como mecanismos para impulsar el mejoramiento de la gestión pública e impartir conocimientos que sirvan de inducción y

3 Lo anterior no significa que el Estado colombiano no haya desarrollado previamente mecanismos para fortalecer el servicio público. Por el contrario, desde 1938 se han sucedido varias iniciativas en tal sentido, con la creación del sistema de carrera administrativa (Ley 165 de 1938), la creación de la Esap y del Departamento Administrativo del Servicio Civil bajo el gobierno de Alberto Lleras Camargo.

apoyo a la alta gerencia de la administración pública a nivel nacional, los cuales quedaron a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Esap.

Al mismo tiempo se estableció por medio de la Ley 115 de 1994 o ley general de educación, la obligación del sistema educativo de formar a los ciudadanos en el respeto a los derechos humanos, la paz y la democracia. Según el artículo 5 de dicha norma, dentro de los fines de la educación se encuentran la formación en el respeto a la vida, los derechos humanos, la paz, los principios democráticos y de convivencia, el pluralismo, la justicia, la solidaridad y la equidad. Además de ello se le asignaron a la educación otras responsabilidades, tales como las de promover la tolerancia y la libertad entre los ciudadanos, de tal manera que les facilite la vida económica, política, administrativa y cultural en la nación.

El rol asignado a la educación durante la década de los noventa se tradujo en la inclusión de las temáticas de paz y convivencia en los currículos de los diferentes niveles educativos, aunque inicialmente se hizo un mayor énfasis en los niveles de primaria y básica secundaria, con los proyectos educativos institucionales (PEI), y posteriormente con la institucionalización de la Cátedra de la Paz se avanzó en la incorporación del tema en todos los niveles del sistema educativo. No obstante la obligatoriedad de la Cátedra de la Paz, de su conceptualización como una herramienta para fomentar nuevos valores y mecanismos para la resolución de conflictos, a partir de la ley general de educación, del desarrollo de lineamientos normativos que orientan su estructuración y funcionamiento, y del hecho de que existe un mayor consenso entre los distintos sectores sociales sobre la importancia de la educación y sus potencialidades, estas estrategias aún no han tenido una gran incidencia.

Más de veinte años después de la promulgación de la ley general de educación, se cuenta con diversas experiencias educativas a lo largo del territorio nacional que dan cuenta del desarrollo de alternativas para la construcción de la paz en comunidades vulnerables afectadas por la violencia estructural, por el conflicto armado interno y la violencia sociopolítica. Sin embargo, no se ha consolidado como tal un proyecto educativo nacional en torno a la educación para la paz.

Asimismo, no se han logrado los impactos esperados en el mejoramiento de la convivencia y en el afianzamiento de prácticas para la resolución de conflictos.

Por el contrario, se han desarrollado una diversidad de experiencias y prácticas aisladas, así como de esfuerzos para su articulación y sistematización, que a su vez se han visto afectadas por el desenvolvimiento del conflicto armado interno y la violencia sociopolítica; elementos que han limitado en varios territorios las posibilidades de permanencia en el sistema educativo por parte de niños y jóvenes, y el ejercicio mismo de la docencia. Estos fenómenos, al propiciar el desplazamiento forzado, el asesinato de maestros, rectores y líderes comunitarios, el deterioro de infraestructuras físicas y una serie de secuelas psicológicas en la población víctima de las acciones violentas, terminaron por afectar la calidad y continuidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, principalmente en las zonas más afectadas por el conflicto⁴.

La educación como proceso social y las comunidades educativas donde este se realiza se convirtieron en víctimas del conflicto armado colombiano. En esta medida han sufrido y acumulado los impactos dejados por la violencia, tanto en el desarrollo de la enseñanza y apropiación del conocimiento como sobre la integridad física y psicológica de sus miembros. Al mismo tiempo, se ha convertido en un instrumento de resiliencia que ha permitido que se gesten alternativas para hacer frente a las dificultades que las confrontaciones armadas imprimieron sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje, y sobre la planeación y gestión educativa. Así, tiene mucho que aportar en el marco de la reconstrucción de la sociedad.

4 Existen varios estudios que han explorado las afectaciones del conflicto armado en Colombia en el sistema educativo (Osorio, 2016; Medina, 2012; Álvarez y Reyes, 2013), dentro de los que se destacan el realizado en 2016 por el Politécnico Gran Colombiano *La guerra va a la escuela*, en el cual se estima que entre 1984 y 2015 alrededor de 1.9 millones de personas fueron víctimas de la violencia mientras se encontraban en edad escolar (entre los seis y los diecisiete años). De esta población, según el estudio mencionado, 4737 personas se retiraron de las aulas debido a que fueron reclutados en las filas de grupos armados. Los resultados completos del estudio se encuentran disponibles en <https://is.gd/W9LCfy>.

Por tanto, en el marco de las negociaciones de paz que antecedieron la suscripción del acuerdo final para la terminación del conflicto con las Farc-EP, la educación para la paz adquirió nuevamente importancia, concretándose en la expedición de dos nuevas disposiciones normativas que revelan el esfuerzo por fortalecerla como herramienta para la estructuración de nuevas dinámicas de convivencia. Estas fueron la Ley 174 de 2014 y el Decreto 1038 de 2015.

La Ley 174 de 2014 obliga a las instituciones educativas, desde preescolar hasta educación superior, a implementar la Cátedra de la Paz, con el propósito de contar con espacios para el aprendizaje, la reflexión y el diálogo sobre la cultura de la paz y el desarrollo sostenible, mientras que el Decreto 1038 brinda los lineamientos para su implementación en los centros educativos de preescolar, educación básica y media de carácter oficial y privado.

En estos instrumentos se definen los conceptos de cultura de la paz, educación para la paz y de Cátedra de la Paz, al tiempo que se establecen los lineamientos para su implementación y para la articulación con el Sistema Nacional de Convivencia Ciudadana, así como para la capacitación docente que deben tener en cuenta las entidades territoriales. De igual manera se les confiere a las instituciones de educación superior, en el marco de la autonomía universitaria, la posibilidad de delimitar cómo desarrollarán la Cátedra de la Paz.

Para estos instrumentos normativos la cultura de la paz y la educación para la paz se entienden respectivamente como:

el sentido y vivencia de los valores ciudadanos, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la participación democrática, la prevención de la violencia y la resolución pacífica de los conflictos [...].

La apropiación de conocimientos y competencias ciudadanas para la convivencia pacífica, la participación democrática, la construcción de equidad, el respeto por la pluralidad, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. (Decreto 1038 de 2015, artículo 2)

Al analizar estos conceptos se identifica que para el Estado colombiano la educación para la paz y la cultura de la paz se asumen desde una perspectiva liberal, anclada a los objetivos de promoción y respeto de los derechos humanos, dejando por fuera la atención a los problemas de la “violencia estructural y cultural” definidos por Galtung (1996) y Fisas (1998). Galtung concibe la violencia estructural como la que se deriva de espacios personales sociales o temporales, mientras que la violencia cultural se identifica como los factores que legitiman o promueven la violencia directa o indirecta.

El concepto de cultura de la paz es un constructo en cuyo desarrollo y difusión han desempeñado un papel destacado organismos internacionales como la Unesco y el Banco Mundial. La cultura de la paz está asociada a la resolución de conflictos y a la promoción de valores como la solidaridad, la pluralidad, el reconocimiento y respeto de derechos, principalmente.

En la apuesta de la Unesco la construcción de una cultura de la paz implica atender los factores socioeconómicos, políticos y ambientales que pueden afectar el mantenimiento de la paz, para garantizar que esta perdure y para que se legitime como una opción que conduzca a desarrollar las capacidades de los individuos y la forma como se enfrentan a situaciones conflictivas (Gualy, 2014). Tal visión se encuentra en consonancia con la conceptualización consagrada en la Resolución A/52/13 de 1998 de las Naciones Unidas, según la cual la cultura de la paz consiste en: “una serie de valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y previenen los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas, los grupos y las naciones” (Organización de las Naciones Unidas, 1998).

Además de este instrumento, en la declaración y el programa de acción sobre una cultura de la paz, establecida a partir de la Resolución A/53/243, se identifican ocho ámbitos de intervención en los niveles local, nacional e internacional para la promoción de una cultura de la paz, en los que ha trabajado la Unesco en las últimas décadas, los cuales son:

- Promover una cultura de la paz por medio de la educación.
- Promover el desarrollo económico y social sostenible.
- Promover el respeto de todos los derechos humanos.
- Garantizar la igualdad entre mujeres y hombres.
- Promover la participación democrática.
- Promover la comprensión, la tolerancia y la solidaridad.
- Apoyar la comunicación participativa y la libre circulación de información y conocimientos.
- Promover la paz y la seguridad internacionales.

Como puede identificarse, desde esta comprensión, la agenda de temáticas abordadas por la cultura de la paz es bastante extensa, y en ella la educación es uno de los pilares para su afianzamiento, en la medida en que debe contribuir a la consecución de los demás objetivos, lo cual implica el desarrollo de una pedagogía acorde a estos desafíos.

Además de lo anterior existen otras propuestas como las de Martínez y París (2006), y Toh y Cawas (2002), que enfatizan respectivamente en la inclusión de aspectos como la compasión, el respeto cultural, la reconciliación, la solidaridad y la armonía con el planeta, y en el desarrollo de relaciones humanas en las que todas las personas alcancen sus potencialidades sin miedo a la interdependencia y a las diferencias (citados por Gualy, 2014, p. 67).

A pesar de los matices entre las propuestas de conceptualización sobre la cultura de la paz, estas coinciden en la importancia de ajustar los sistemas educativos y establecer contenidos pedagógicos en torno al conflicto; es decir, entender sus causas y trabajarlo desde la escuela a partir de distintos instrumentos didácticos. Partiendo de estos elementos, en el país se avanzó en la creación de herramientas para facilitar

la interpretación de las situaciones de conflicto social y armado, en medio del recrudescimiento del mismo, durante los últimos veinte años.

Este proceso fue avanzando paralelamente al incremento del desplazamiento forzado en el país y a su comprensión como un problema público, a partir de la visibilidad que se le dio al mismo por varias organizaciones defensoras de derechos humanos y la propia presión de la población afectada por dicha condición. Producto de esta movilización y del acompañamiento por parte de distintos sectores sociales, se definieron una serie de medidas de atención y asistencia, que dieron lugar a la Ley 387 de 1997, y con ella a los primeros lineamientos en materia de política pública para enfrentar las afectaciones generadas por el conflicto.

La implementación de estas medidas resultó no ser suficiente y adecuada, motivo por el cual la Corte Constitucional declaró en 2004 el estado de cosas inconstitucional en materia de atención a la población desplazada, mediante la Sentencia T-025 de 2004. Tal declaratoria coincidió con el progreso de los procesos de negociación y posterior desmovilización de las AUC, durante los cuales se incursionó en la adopción de instrumentos propios de la justicia transicional.

El primer referente al respecto fue la expedición de la Ley 975 o Ley de Justicia y Paz, en 2005, durante el mandato de Álvaro Uribe. Por medio de esta se creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), con el propósito de velar por la protección de los derechos de las víctimas y generar recomendaciones de política de reparación individual y colectiva (González, 2010) y establecer otras medidas orientadas a superar las situaciones de violencia generadas por el paramilitarismo en el país, como el Plan Nacional de Consolidación Territorial (Directiva Presidencial 01 de 2009). Mediante este se planteó la coordinación de los esfuerzos estatales para la consecución de un ambiente de seguridad y paz sostenible, que permitiera el fortalecimiento de las instituciones democráticas y las condiciones para el desarrollo humano. Además de esta medida, que estableció una zonificación de las intervenciones estatales, se pusieron en marcha instancias como la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes por grupos organizados al margen de la ley; la Alta

Consejería para la Reintegración; el programa presidencial contra cultivos ilícitos; la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, y el programa de reincorporación a la vida civil.

Las disposiciones señaladas fueron medidas inspiradas en los marcos de la justicia transicional, la cual hace referencia a los mecanismos que las sociedades adoptan en el contexto de procesos de transición política para superar las tensiones que en el pasado desencadenaron conflictos armados y situaciones de violencia generalizada (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2018). La implementación de la justicia transicional, al igual que los desarrollos frente a la promoción de una cultura de la paz y de la educación para la paz, paradójicamente, se dieron en un escenario en el cual se negó la existencia por parte del Estado de un conflicto armado interno y se dio un mayor énfasis en la comprensión de la paz como una condición necesaria para el desarrollo y la modernización del país.

Bajo la influencia de varios organismos internacionales y organizaciones sociales se consolidó la conceptualización de la educación para la paz como un mecanismo para eliminar los estereotipos, la sospecha frente al otro y para promover la convivencia armónica. Sin embargo, no se logró plenamente una articulación de alto nivel entre las acciones y proyectos planteados en esta materia con las acciones de la justicia transicional, lo cual generó iniciativas aisladas en las que participaron víctimas del conflicto armado en proyectos educativos para la paz como parte de procesos puntuales de recuperación de la memoria y de reconciliación. Algunas de las experiencias con las que se cuenta en tal sentido fueron financiadas o respaldadas por el Unicef y el Banco Mundial. Este último organismo fue un actor clave en el desarrollo de investigaciones, foros de intercambio de experiencias y en la financiación de iniciativas locales para la reconstrucción de entornos educativos.

El Banco Mundial promovió una visión de la paz y de la educación para la paz vinculada a los conceptos de convivencia y capital social, en la cual:

La educación es un eje dinámico del triángulo paz, desarrollo y democracia. Un triángulo interactivo cuyos vértices se refuerzan mutuamente, permitiéndonos trascender la condición de individuos

y llegar a ser ciudadanos que aportan a la sociedad, que buscan y expresan la verdad y que contribuyen a que las comunidades y naciones alcancen una vida mejor. (Banco Mundial y Gobernación de Antioquia, 2002, p. 17)

Además de estos elementos, en la visión de la paz que promovió el Banco Mundial en el país como una condición de vital importancia para el desarrollo, la reducción de la pobreza y la sostenibilidad ambiental, se planteó que solo a través de la creación de capital social es posible la convivencia y la sostenibilidad de los procesos. Lo anterior supone revisar la interacción de los sujetos y la calidad de esta para garantizar que se fundamente en el respeto a los demás, en lo cual la educación desempeña un papel clave.

Acorde con estos elementos se efectuaron en el país varios proyectos para el restablecimiento de condiciones educativas y el respaldo a prácticas pedagógicas encaminadas a la promoción de una cultura de la paz, en el marco de la educación formal y de espacios de formación artística y cultural. Todo ello se desarrolló de manera simultánea a las acciones impulsadas desde la política educativa en materia de convivencia y promoción de los derechos humanos, y de las medidas de modernización de la administración pública.

La adopción e implementación de mecanismos de profesionalización de los servidores públicos y de modernización del Estado colombiano basados en los principios de la nueva gestión pública significó la puesta en marcha de distintas medidas para avanzar en el fortalecimiento de la carrera administrativa, como principal herramienta para modernizar y hacer más eficiente la gestión gubernamental. Entre las acciones realizadas se encuentran el ajuste de la reglamentación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, creada mediante el artículo 130 de la Constitución de 1991 y las disposiciones establecidas en las Leyes 27 de 1992 y 443 de 1998, y a partir de la expedición de la Ley 909 de 2004.

Los desarrollos normativos señalados pretendieron instituir en el país las condiciones para un empleo público guiado por los lineamientos establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, es decir, por el mérito y por la constante profesionalización. Precisamente

se han establecido programas de capacitación para servidores públicos que integran estrategias para potenciar el aprendizaje de los equipos de trabajo, tales como el Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos. Este identifica las necesidades y problemáticas que confluyen alrededor de los propósitos de modernización del Estado y en consecuencia establece las áreas y herramientas de formación.

En el marco de la implementación de programas y estrategias para la modernización del Estado se dieron varios avances en materia de construcción de una arquitectura institucional en cuanto a la justicia transicional, adoptadas luego de la expedición de la Ley 975 de 2005, las cuales, inicialmente, giraron en torno a la adopción de medidas de juzgamiento a perpetradores de actos violentos, dejando en un segundo plano a las víctimas de estas acciones. No obstante, a partir de las intervenciones de la Corte Constitucional y la presión de las organizaciones de víctimas se alcanzó la inclusión de nuevas herramientas en materia de verdad y reparación que además han supuesto varios desafíos en materia de coordinación gubernamental.

A pesar de que se ha venido aumentando la inclusión de las temáticas de paz dentro de las acciones que desarrolla el Departamento Administrativo de la Función Pública, la respuesta del Estado colombiano en cuanto al diseño de herramientas acordes con los desafíos que implica la implementación de la justicia transicional ha sido tardía. No se han desarrollado hasta la fecha transformaciones en los mecanismos y herramientas de gestión gubernamental acordes con los marcos conceptuales y procedimentales de la justicia transicional, pese a que esta demanda adecuaciones institucionales que permitan superar las prácticas y procesos que estimularon o fueron permisivos con las situaciones de violencia. En el caso colombiano, uno de los mayores factores que ha incidido en este sentido es la incapacidad del Estado para ejercer una territorialidad completa, materializada en el control del espacio geográfico y en la disposición a lo largo de este de bienes y servicios públicos de calidad, acordes con las circunstancias territoriales. En consecuencia, esta violencia estructural y la misma victimización a la que somete el Estado a sus poblaciones al no proveer las condiciones básicas para el desarrollo de las capacidades ciudadanas

y para impartir justicia, pone a dichas poblaciones en una situación de riesgo que propicia la violencia como salida a los conflictos.

Aunque entre 2005 y 2011 se adoptaron diversos mecanismos para dejar atrás periodos de conflicto y represión, y enfrentar situaciones de violaciones de derechos humanos masivas o sistemáticas, no se efectuaron avances contundentes en materia de reforma en otros sectores de la administración pública, que pueden ser indispensables para alcanzar la reconciliación y la paz, a partir de los tres pilares que integran la justicia transicional: la verdad, la justicia y la reparación.

Esta situación se trató de cambiar con la expedición de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que se expidió luego de un intento fallido en 2009 como instrumento de política pública. Ella consagra el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado y la necesidad de un enfoque sistémico y transectorial para el restablecimiento de los derechos de esta población. Con esta medida la justicia transicional se afianzó en el país, pasando de ser un enfoque, para garantizar la reincorporación a la vida civil de excombatientes y lograr la estabilización social de los territorios, hasta instituirse en una apuesta de política pública orientada a garantizar la reparación integral de las víctimas y la superación de su situación de vulnerabilidad. Así, se ofrecen garantías de no repetición a través de la puesta en marcha de medidas de satisfacción.

Con la promulgación de la Ley 1448 de 2011 se consagró la estructuración de una arquitectura institucional que involucra los tres niveles del Gobierno y los diferentes sectores de la administración pública en la generación de condiciones para el restablecimiento de los derechos vulnerados a la población afectada por el conflicto. Esta es, pues, una respuesta para atender a los más de 8 746 541 de personas, que según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas han resultado afectadas por el conflicto armado desde 1985 (Red Nacional de Información, 2018). De este universo, que amplía el reconocimiento como víctimas a personas que han sufrido debido a otras situaciones diferentes al desplazamiento, como el homicidio, la desaparición forzada, la violencia sexual y el secuestro, 7 434 999 corresponden a víctimas del desplazamiento forzado, cifra que permite deducir la magnitud de la ruptura del tejido social que afectó al

país. Con la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del conflicto armado, en 2011, se pretendió alcanzar la reparación plena de un estimado de cuatro millones de víctimas; sin embargo, la dimensión del fenómeno desbordó los cálculos sobre los que se estructuró esta apuesta, por lo cual uno de los grandes retos de la política es garantizar la financiación requerida para llevar a cabo las distintas medidas contempladas.

A esta dificultad se suman fallos en la delimitación de competencias entre las distintas entidades sectoriales y niveles territoriales involucrados en la planeación y gestión de la política, así como la desarticulación entre los procesos de creación y puesta en funcionamiento de las instancias que componen la arquitectura institucional para la atención de esta temática con las iniciativas de modernización de la gestión pública que se impulsaron desde 2005.

Pese a la necesidad de contar con un Estado eficiente en los distintos niveles territoriales y a los múltiples programas y estrategias que se han impulsado con el objeto de hacer más transparentes y eficientes los procesos gubernamentales, tales como el Gobierno abierto, los mecanismos de carrera administrativa, la rendición de cuentas y consolidación de una memoria institucional, la generalización de mecanismos de contratación por servicios para la ejecución de tareas misionales, por periodos de corto término y que implican una alta rotación de servidores públicos, ha afectado negativamente la consolidación de procesos y de un saber de su estado acorde con las necesidades de implementación de procesos eficientes, como los que demanda la justicia transicional.

Debido a estas dificultades, que suponen la pérdida de efectividad en los procesos y la revictimización de la población afectada por el conflicto armado en el desarrollo de ciclos de atención minados por la alta rotación de funcionarios, se han impulsado dispositivos para contrarrestar sus efectos y para mejorar el desarrollo de los procesos. Dentro de ellos sobresalen los sistemas de monitoreo y rendición de cuentas, las estrategias de coordinación nación-territorio y el rediseño de agencias y procedimientos gubernamentales. Además, el Estado colombiano incursionó en un proceso de diálogo con las Farc-EP, luego del

fallido proceso de negociación de El Caguán, durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002).

Con el proceso iniciado en La Habana, Cuba, durante 2012, en la primera administración de Juan Manuel Santos (2010-2014), y la posterior definición de acuerdos frente a temas como la reforma rural, la participación política, la dejación de las armas y la reparación a las víctimas, surgió la necesidad de divulgar entre la ciudadanía el avance de los procesos y el alcance de los acuerdos logrados, por lo cual se reimpulsó el desarrollo de estrategias pedagógicas en materia de paz. En este contexto surgió el interés por volver a promover la educación para la paz, que había sido introducida durante la administración de Samper (1994-1998) con la creación del Consejo Nacional de Paz y la inclusión del tema dentro de la ley general de educación. Esto con la finalidad de generar las condiciones necesarias para la reconciliación nacional ante el inminente avance de las negociaciones y la preparación del Estado para el posconflicto con las Farc-EP.

Asimismo, en esta coyuntura, previendo los compromisos y retos que suponían los acuerdos suscritos para el Gobierno nacional, este adoptó en el Plan Nacional de Desarrollo las conceptualizaciones sobre la triada paz, educación y desarrollo, promovidas en la década anterior por organismos multilaterales, particularmente por el Banco Mundial.

Adicional a ello, se decidió poner en marcha, por medio del Departamento Administrativo para la Función Pública varias estrategias para adecuar la arquitectura institucional al posconflicto y hacerles conocer a los servidores públicos el avance de los procesos de paz. En la segunda administración del gobierno de Santos (2014-2018), el Departamento Administrativo de la Función Pública, conjuntamente con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, plantearon varias estrategias al respecto, recurriendo para ello a instrumentos de pedagogía para la paz. Estas instancias consideraron la importancia de implementar estrategias pedagógicas dirigidas a servidores públicos, incorporando este sector como un ámbito de intervención clave para fundamentar una cultura de la paz y facilitar la transición al posconflicto.

El alcance y contenido de estos programas se planteará en el próximo apartado, no obstante, para cerrar este, dedicado a la caracterización de la inclusión de las perspectivas de educación para la paz, justicia

transicional y cultura de la paz en Colombia, se debe resaltar que estos enfoques, si bien han experimentado un posicionamiento dentro de la política pública, se han desarrollado de manera aislada, generando ciclos de articulación breves, los cuales corresponden a los primeros años de implementación de la Constitución de 1991 (en los cuales se dio relevancia a la educación para la paz en el marco de la ley general de educación y la creación del Consejo Nacional de Paz) y al proceso de preparación para el posconflicto, periodos que se constituyen en escenarios anteriores y posteriores a la transición del régimen político.

En el intervalo entre estos procesos, que coincide con el recrudecimiento del conflicto y la inclusión dentro del sistema judicial de los marcos de justicia transicional (primero como instrumentos y luego como enfoque de la política pública), se realizaron en lo local distintas experiencias basadas en los marcos conceptuales sobre educación y pedagogía para la paz, como esfuerzos aislados y procesos de resiliencia frente a las condiciones que impuso el conflicto armado.

Estas dinámicas plantean varios elementos para la reflexión: la conveniencia y las posibilidades de articulación de las distintas experiencias en materia de promoción de la cultura de la paz y de educación para la paz que se generan de manera aislada; la relación entre la justicia transicional y el desarrollo de procesos pedagógicos, en particular las oportunidades que ofrece la pedagogía para la paz dentro de la justicia transicional; las posibilidades reales de promover una cultura de la paz y una educación para la paz en medio de un sistema educativo que presenta falencias en materia de financiación, articulación de niveles de formación y barreras de acceso y permanencia, y ausencia de una política de Estado, y los demás que surgen para cimentar una cultura de la paz en el servicio público, pese a las limitantes que imponen los sistemas de contratación vigentes. Con estas inquietudes en mente a continuación se presentan dos casos al respecto, la Escuela Virtual para la Política Pública de Víctimas y la estrategia Acción CaPaz.

Experiencias de pedagogía para la paz en el sector público

Para el Estado colombiano, en el marco de los procesos de reforma institucional que se han desarrollado en las últimas décadas, ha sido uno de los grandes retos alcanzar la coordinación entre los distintos niveles de la administración pública, territoriales y nacionales, así como profesionalizarlos como parte del mejoramiento de las capacidades institucionales, para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía.

En consonancia con lo anterior, desde diversas instancias se han desplegado esquemas de formación para servidores públicos, teniendo como base los lineamientos del programa de formación de servidores públicos desarrollado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, y mecanismos de capacitación de acuerdo con las necesidades coyunturales. Para ello se ha recurrido a diversas estrategias didácticas, en las cuales es recurrente el uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación. A continuación, se presentan dos de estos procesos: el primero es una apuesta desarrollada en el marco de la implementación de la política pública de víctimas, y el segundo es una medida para avanzar en la adecuación de la arquitectura institucional para el posconflicto.

Escuela Virtual para la Política Pública de Víctimas

La Escuela Virtual para la Política Pública de Víctimas del conflicto es una herramienta pedagógica diseñada por el Grupo de Articulación Interna para la Política Pública de Víctimas del Conflicto (GAPV) del Ministerio del Interior, en el cumplimiento de su deber de apoyar a las entidades territoriales en la implementación de la política pública de víctimas, la cual en sus primeros años fue vista como una carga adicional para las administraciones locales.

De esta manera, para mejorar la apropiación de las medidas que contempla la normatividad de la política pública de víctimas por parte de los servidores públicos locales, en particular de los enlaces con las víctimas, los funcionarios responsables de orientar a las víctimas que solicitan atención en las alcaldías de las gobernaciones, el Ministerio del Interior desarrolló una plataforma tecnológica para que inicialmente

estos se familiaricen con las medidas de atención y reparación a las víctimas y sus componentes. En este proceso se desarrollaron tres módulos iniciales, dirigidos a los enlaces de los entes territoriales, para la implementación de la política de víctimas, y a servidores públicos locales preocupados por mejorar sus conocimientos al respecto. Posteriormente este instrumento se hizo público y está disponible para quien desee conocer dicha política.

En los tres módulos iniciales, que se publicaron en 2016, se ofertaron catorce unidades. La primera de ellas define qué son el Estado y las políticas públicas, y presenta una caracterización del conflicto armado que afrontó el país. Dichos insumos se plantearon como elementos contextuales para explicar la importancia de la Ley de Víctimas y de la política pública de atención y reparación dirigida a esta población. La herramienta incluye una detallada descripción de los contenidos de la política, de sus implicaciones para las entidades territoriales en cuanto a las acciones e instancias que deben desarrollar a nivel local y frente a los derechos que se reconocen para la población víctima. Además, se dedica una sección a la cualificación frente al enfoque diferencial étnico, brindando elementos sobre las medidas especiales que se establecieron mediante los Decretos Ley 4635 y 4633 de 2011 para la atención de indígenas, comunidades afrocolombianas y población rom.

Además de estos elementos, la Escuela incorporó temáticas claves para las entidades territoriales en la planeación de la política de víctimas, tales como las directrices que deben seguir los planes de acción territorial y la explicación sobre la funcionalidad del Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial (RUSICST). En 2018 se añadió un módulo dedicado a la herramienta de gestión local, un instrumento tecnológico desarrollado por el Ministerio del Interior para facilitar la organización de la información que se requiere para la planeación en las entidades territoriales y facilitar el diligenciamiento de los reportes en el Formulario Único Territorial, el tablero PAT y el RUSICST.

La Escuela Virtual fue diseñada para que los usuarios se familiarizaran con la política a partir del autoaprendizaje, incluyendo elementos como la exposición de los temas y la realización de actividades lúdicas

y cuestionarios de evaluación según la disponibilidad de tiempo. No implica tomar el seminario *online* ni realizar el desarrollo de actividades de apropiación del conocimiento y de evaluación con el acompañamiento de un tutor, sino que está pensada para ser una fuente de consulta de información frente a componentes y mecanismos de atención que son claves a nivel local en la implementación de la política pública de víctimas. En ella se tiene en cuenta, además, las limitaciones de tiempo disponible de los servidores públicos para el desarrollo de actividades de este tipo.

Una de las innovaciones de la plataforma es que esta fue diseñada para que los módulos se puedan cambiar o actualizar de manera permanente e incluir nuevos temas de formación de acuerdo con las necesidades coyunturales en materia de fortalecimiento de conocimientos sobre procesos concernientes a la política pública de víctimas. Asimismo, fue concebida como un esquema de educación virtual con el propósito de llegar a todas las regiones del país y responder a las dificultades en materia de tiempo y recursos de las entidades territoriales, donde se registra una constante rotación de funcionarios que ocupan los cargos de enlaces con las víctimas.

Esta situación, que afecta la continuidad y efectividad de los procesos de asistencia técnica desarrollados por el Ministerio del Interior y la misma implementación de la política pública de víctimas se ha tratado de contrarrestar con el impulso de la escuela virtual en las jornadas de capacitación realizadas por los asesores territoriales del Ministerio y en los proyectos de fortalecimiento institucional desarrollados en los territorios.

A dos años de la implementación de esta estrategia se ha avanzado en la matrícula de funcionarios interesados en el tema y en la inclusión de nuevos contenidos, como el módulo del enfoque de género y la herramienta de gestión local ya mencionada. También se avanzó en el diseño de un módulo dedicado al posconflicto, orientado a explicar el contenido del acuerdo de La Habana en lo referente a la política pública de víctimas, y la inclusión de planes de prevención y de contingencia, que sirven de guía para que las administraciones locales los desarrollen de forma adecuada (Grupo de Articulación Interna para la Política Pública de Víctimas, 2017).

Para la difusión de esta herramienta a su principal público, los funcionarios de los entes territoriales, se eligieron asesores territoriales del GAPV, del Ministerio del Interior, quienes se encargaron de divulgar su funcionalidad a las autoridades locales, contactando a los eventuales interesados en inscribirse por cada departamento (gobernación y municipios), para entregar mayores detalles sobre la Escuela y el proceso de matrícula. Adicionalmente, se realizaron varios talleres entre enero y febrero de 2017 en cada departamento, en los cuales se explicaron los beneficios y sus contenidos. Como resultado de estas gestiones, para mayo de 2018 se contaba con 588 inscritos, que corresponden en su mayoría a servidores públicos, aunque para febrero de 2018 se tomó la decisión de autorizar la vinculación de otros actores que lo solicitaran.

La implementación de dicho mecanismo ha mostrado que con este tipo de herramientas se puede avanzar en la construcción de una cultura de la paz y en la generación de mejores condiciones para la implementación de la política pública de víctimas dentro del marco de la justicia transicional. Luego del desarrollo de la misma los funcionarios participantes muestran una mejor disposición para la atención de la población, al tiempo que les brinda apoyo para dar continuidad y mejorar los procesos de atención, pues sirve como instrumento de consulta para el cumplimiento de las medidas que tienen a cargo las administraciones públicas territoriales.

Uno de los grandes desafíos de la Escuela es garantizar la certificación de los inscritos en la misma, ya que no cuenta con los avales y requerimientos exigidos para la educación virtual, lo cual ha sido demandado por sus usuarios. No obstante, esto no ha sido un impedimento para la inscripción y la culminación de los cursos.

Por otro lado, la experiencia de implementación de este instrumento deja entrever las múltiples necesidades y dificultades con las cuales se enfrentan los servidores públicos a nivel local, en materia de acceso a equipos, conectividad y tiempo para la participación en procesos de capacitación. Para poder superar estas dificultades se planteó como alternativa la entrega de los módulos en discos compactos a los interesados que residen en las zonas de menores facilidades de acceso.

Esta es una experiencia positiva en materia de profesionalización de funcionarios locales, ya que las herramientas que se brindan

desde la plataforma se han convertido en fuente de consulta permanente y apoyo a la gestión de los funcionarios encargados del tema a nivel local. Lo interesante de este mecanismo es que, además de hacer frente a los problemas de desconocimiento de la Ley de Víctimas, pese a que ya han transcurrido siete años desde su expedición, ha logrado que quienes participan identifiquen la complejidad de la misma y se conviertan en divulgadores de la información frente a otros públicos que requieren conocer estos elementos para acceder a sus derechos.

Si bien al comparar el número de entidades territoriales con la cantidad de inscritos no pareciese ser significativo el número de personas a las cuales se ha llegado, los ejercicios de seguimiento a la implementación de esta herramienta han mostrado que se ha convertido en una fuente de consulta que permite aclarar dudas sin necesidad de realizar procesos de asistencia técnica presencial. La flexibilidad del mecanismo es otro punto a favor, y muestra cómo el mismo Estado debe adaptarse y saber aprovechar los recursos digitales para la difusión de los saberes técnicos que se requieren para la adecuada implementación de las medidas en materia de justicia transicional.

Servidores públicos constructores de paz

Esta iniciativa surgió en el marco del Programa Capacidades para la Paz (Capaz), como una estrategia inspirada en la educación y pedagogía para la paz, y orientada a dar respuesta a las necesidades de adecuación institucional del Estado colombiano en el posconflicto. Mediante esta se pretendió asignar un papel protagónico a los servidores públicos en la construcción de la paz, al concebirlos como “actores fundamentales en la transición de la guerra a la paz en Colombia”, pues de ellos:

dependerá la institucionalización de los territorios más afectados por el conflicto, el aumento de la confianza ciudadana en el Estado y el desarrollo de una administración pública eficiente y transparente, elementos fundamentales para la construcción de una paz estable y duradera. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017, p. 5).

Desde esta perspectiva se estableció como estrategia la divulgación entre los servidores públicos de los avances en la negociación del acuerdo

final y de la implementación de la política pública de paz. Para ello se estableció un curso virtual, exposiciones permanentes y una serie de mecanismos de divulgación en Internet, de manera articulada con el Plan Nacional de Formación de servidores públicos y con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Desde este último organismo se implementaron varias estrategias pedagógicas orientadas a reimpulsar la educación para la paz (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, s. f.).

Precisamente el Departamento Administrativo de la Función Pública definió en su plan estratégico para 2015 la construcción de la paz como un tema prioritario, lo que dio lugar a la estrategia Servidores Públicos Constructores de Paz. Esta fue concebida como un conjunto de acciones pedagógicas orientadas a promover el conocimiento y la sensibilización de los servidores públicos sobre la política de paz del Gobierno nacional, así como los efectos y las implicaciones de los acuerdos producto del proceso de paz que en ese momento se adelantaba en La Habana, para que se desarrollaran actitudes y prácticas acordes con esta situación. La medida fue acompañada del curso virtual Entérese sobre la Paz, promovido por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés).

El recurso principal de estas medidas fue el uso de herramientas virtuales, actividades culturales y el desarrollo de material de divulgación a través de la página web y de redes sociales, así como el desarrollo de jornadas de sensibilización en las oficinas públicas, lo cual generó una expectativa positiva frente al tema y un ambiente favorable para el desarrollo de las medidas del acuerdo final.

No existe una evaluación frente a este proceso más allá de la sistematización de la experiencia por parte de las entidades que impulsaron la iniciativa. No obstante, la lectura de la misma permite entrever que gracias a ella se produjo una innovación y un avance, en la medida en que implicó visibilizar el papel de los servidores públicos y de las administraciones, en la generación de condiciones para el afianzamiento de una cultura de la paz.

Lo anterior es indispensable, ya que para fortalecer su intervención, el Estado debe desarrollar saberes propios y dispositivos que le

permitan robustecer sus intervenciones, acordes con los propósitos y orientaciones a largo plazo, como en el caso de la política pública para el posconflicto, que de acuerdo con el Plan Marco de Implementación cuenta con un periodo de implementación de quince años, trascendiendo voluntades de administraciones de turno.

¿Qué alcances y posibilidades tienen los esquemas de educación y pedagogía para la paz orientados al sector público?

Reflexiones finales

La existencia de programas e iniciativas, como la estrategia para la paz y la convivencia y la Escuela Virtual para la Política Pública de Víctimas, son evidencias del posicionamiento en la agenda estatal del interés de involucrar a los actores en la cimentación de nuevas condiciones para el desarrollo de la ciudadanía. Al mismo tiempo, son una respuesta a la necesidad de disponer de herramientas y condiciones que faciliten la implementación de las estrategias y compromisos pactados, para dar solución al conflicto armado y atender a los requerimientos de la ciudadanía que se ha visto afectada por su omisión, inacción o responsabilidad frente a las situaciones de violencia ocurridas en sus territorios.

De esta manera, en estas iniciativas se articulan tres elementos: la necesidad de mejorar las capacidades institucionales para afrontar los retos que se le presentan al Estado en materia de reconciliación y de cumplimiento de los compromisos establecidos; el interés por recuperar la confianza de la ciudadanía a partir del reconocimiento de su papel en la cimentación de la paz y del mejoramiento de la gestión, y la necesidad de optimizar recursos e impactar en espacios sociales en los que se presentan distintas limitantes para la gestión de los asuntos públicos.

Además de ello las herramientas de formación para los servidores públicos en materia de paz y componentes de política pública fundamentados en enfoques de justicia transicional son dispositivos de concienciación de las responsabilidades que tiene el Estado y los actores que las concretan en la promoción de nuevas condiciones de convivencia entre la ciudadanía.

En la estructuración de las herramientas de formación frente a la atención a las víctimas y la paz se condensan los resultados de tres procesos: los intentos por fortalecer las capacidades de intervención de las instancias gubernamentales desde esquemas gerenciales y orientados a la invocación de las prácticas existentes en su interior, la configuración de la justicia transicional como un tema de la política pública, la ampliación de la difusión de las tecnologías de la información como herramienta para llegar a nuevos espacios y promover contenidos educativos.

Por otro lado, es importante destacar que en el desarrollo de esquemas y planes de formación que buscan una mejor gestión del Estado y sus recursos, se han adoptado propuestas pedagógicas y didácticas basadas en el compromiso individual y en la utilización de ambientes virtuales de formación, como alternativa a la incapacidad de establecer programas presenciales permanentes. De esta manera se convirtieron en opciones que permitieron llegar a otros públicos y construir una apuesta oficial para sensibilizar a los funcionarios sobre su quehacer en la estructuración de una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

No obstante, la conveniencia y oportunidad de estos dispositivos que representan una integración tenue de las alternativas de educación para la paz, de cultura de la paz y de mecanismos de justicia transicional lleva a plantear la necesidad de desarrollar apuestas desde el Estado que integren estos elementos, y que dejen de plantearse como actividades coyunturales de impacto limitado, por su focalización en procesos y situaciones particulares. La adopción de estos marcos debe significar la puesta en marcha de programas de alcance nacional, que contemplen estrategias de incidencia de alto impacto y que conduzcan al conocimiento de los actores de los derechos reconocidos y los mecanismos de atención existentes para su satisfacción.

El desconocimiento de las implicaciones de la justicia transicional y su acercamiento parcial en los entornos educativos debe ser contrarrestado con prácticas pedagógicas que recurran a los nuevos dispositivos de enseñanza y aprendizaje, a los que se tienen acceso por medio de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Por lo anterior, no deben perderse los impulsos que se han efectuado al respecto, y que le han brindado la importancia que se merece a la pedagogía y

la educación para la paz en el escenario de la suscripción del acuerdo de paz y durante los dos primeros años de implementación.

Precisamente con la creación del Sistema de Verdad, Justicia, Garantías de No Repetición impulsada por el acuerdo paz se amplió la necesidad de contar con mecanismos para divulgar los alcances del mismo, las rutas y procedimientos de funcionamiento y las condiciones de acceso para la intervención de las víctimas y para un buen desempeño de los servidores públicos. En este sentido, la educación para la paz en entornos escolarizados y no escolarizados, tales como los espacios de formación de servidores públicos, ofrece herramientas y garantías para generar una mayor sensibilización y compromiso sobre la importancia de dichos espacios. Esto es fundamental para quienes están encargados de poner en marcha los mecanismos de intervención, ya que en sus prácticas, actitudes y compromiso recae, en parte, la efectividad de las apuestas, por lo que se hace necesario seguir innovando al respecto.

De esta manera, es importante que el Departamento Administrativo de la Función Pública siga acompañando e impulsando procesos de este tipo dentro de sus planes de trabajo y que continúe promoviendo a través de herramientas pedagógicas el compromiso de los servidores públicos en la ejecución del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto con las Farc-EP, ya que este es una política de Estado a mediano y largo plazo, que demanda servidores públicos conscientes de sus implicaciones.

Las herramientas de capacitación a servidores públicos para que estos actúen en contextos de posacuerdo y en la cimentación de condiciones para la paz que han sido presentadas en este capítulo muestran la importancia que ha adquirido para el Estado el mejorar sus capacidades institucionales, recurriendo para ello a soluciones tecnológicas de alcance masivo que permitan superar las limitantes de desplazamiento y recursos, para la puesta en marcha de asistencias técnicas y llegar a nuevos públicos.

Estas apuestas se han convertido en la manera en la que el Estado ha decidido compensar las dificultades para apoyar las labores en todos los municipios del país y para comprometer a distintos actores en la concreción de los objetivos trazados en materia de justicia

transicional, como la ley de víctimas y el acuerdo final. Sin embargo, su impacto puede ser limitado si no se cuentan con mecanismos de monitoreo y seguimiento a los procesos de participación de los funcionarios en su desarrollo, que permitan determinar el afianzamiento de los contenidos propuestos.

Asimismo, es necesario articular las herramientas gubernamentales de formación a funcionarios con los lineamientos planteados desde el sistema educativo y con los requerimientos de las medidas de justicia transicional, de tal manera que se pueda certificar el desarrollo de los cursos virtuales realizados. Esto, además de ser un incentivo para lograr una mayor participación, implicaría hacer un mejor seguimiento a los procesos de aprendizaje y de esta manera poder ajustar los instrumentos en caso de identificarse falencias.

Avanzar en este propósito implica disponer de mayores recursos para contar con tutores que acompañen la formación y que puedan direccionar los procesos de autoaprendizaje, por lo cual se necesita explorar las alternativas disponibles para lograr brindar estos elementos. Un camino en tal sentido podría ser el desarrollo de convenios con el Sena (Servicio Nacional de Aprendizaje), centros de investigación o facultades universitarias, que dentro de sus actividades de extensión o de proyección social vean en estas medidas una posibilidad para involucrar a sus estudiantes en el desarrollo de innovaciones en materia de herramientas didácticas y la actualización de sus contenidos.

Para concluir, el desarrollo de herramientas pedagógicas para la educación para la paz, dirigidas a servidores públicos, es una necesidad permanente que requiere la cualificación y la innovación constante, considerando que en estos actores es en quienes recae la conducción de los procesos que permiten cimentar condiciones para una cultura de la paz. Estas tienen el potencial de no solamente fortalecer las capacidades institucionales del Estado sino de generar un nuevo marco de relacionamiento con la ciudadanía que puede permitir el restablecimiento de la confianza entre esta y las instituciones, y que puede generar un mayor compromiso en la gestión de lo público.

Para que estos dispositivos logren tener un impacto se requiere, además de la inyección de recursos, plantear mecanismos de seguimiento

a quienes han participado en estos espacios e involucrarlos en la promoción de las herramientas con nuevos públicos, de manera permanente, y con su participación obligatoria, dentro de unos márgenes de flexibilidad, considerando que no todas las instituciones públicas y niveles del Gobierno cuentan con las mismas condiciones para participar en programas y estrategias de capacitación. De esta manera pueden potencializarse como herramientas para la construcción de la paz.

Bibliografía

- Álvarez, E. y Reyes, L. (2013). *La escuela sitiada: Violencia urbana y derecho a la educación (Colombia, Chile y México)*. Santiago de Chile: Mago Editores.
- Banco Mundial y Gobernación de Antioquia (2002). *Educación en medio del conflicto: Memorias del segundo seminario*. Bogotá: Banco Mundial.
- Castellanos, J., Valbuena, D., Valbuena, D. y Ávila, Y. (2016). *La guerra va a la escuela*. Bogotá: Instituto Politécnico Gran Colombiano. Recuperado de <https://is.gd/W9LCfy>.
- Centro Internacional para la Justicia Transicional y Unicef (2016). *Estado mundial de la infancia 2016*. Nueva York: Unicef.
- Decreto 1038 de 2015 (25 de mayo de 2015), por el cual se reglamenta la Cátedra de la Paz. *Diario Oficial* n.º 49522. Recuperado de <https://is.gd/BcMemX>.
- Departamento Administrativo para la Función Pública (2017). *Plan Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo y la Profesionalización del Servidor Público*. Bogotá: Departamento Administrativo para la Función Pública. Recuperado de <https://is.gd/MHztHT>.
- Encuentros Alistémonos para la Paz (s. f.). *Servidores públicos constructores de paz*. Recuperado de <https://is.gd/UkQTnJ>.
- Fisas, V. (1998). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. París: Icaria y Unesco.
- González, A. (2010). Justicia transicional y reparación a las víctimas en Colombia. *Revista mexicana de sociología*, 72(4), 629-658. Recuperado de <https://is.gd/TDKeW5>.
- Grupo de Articulación Interna para la Política Pública de Víctimas (2017). *Informe de Gestión 2017*. Bogotá: Ministerio del Interior.

- Gualy, L. (2014). Construcción de una cultura de paz en América Latina desde la educación superior. *Revista de la Universidad de La Salle*, 65, 51-84.
- Maldonado, N. (2013). *Estudio de los reasentamientos de Ciudad Bolívar (Bogotá) y la problemática de la aplicación del Decreto 255 de 2013* (tesis inédita de máster), Universidad de la Rioja, La Rioja, España.
- Maldonado, N. (2015). La reparación integral en el municipio de Itagüí, Colombia. *Revista Análisis Internacional*, 6(2), 83-99.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (s. f.). *Entérese del proceso de paz*. Recuperado de <https://is.gd/EPRRa8>.
- Organización de las Naciones Unidas (1998). Resolución A/52/13. Washington D. C.: Organización de las Naciones Unidas.
- Osorio, J. (2016). La escuela en escenarios de conflicto: Daños y desafíos. *Hallazgos*, 13(26), 179-191.
- Prada, M., Sánchez, M., Restrepo, I. y Arboleda, Z. (2016). *Acción CaPaz: Estrategia de capacidades para la paz y la convivencia*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Recuperado de <https://is.gd/s4HRC4>.
- Red Nacional de Información (2019). *Reporte general*. Recuperado de <https://is.gd/z9gG5L>.
- Tuirán, A. y Trejos, L. (2017). Debilidades institucionales en el nivel local: Desafíos de la gestión territorial para la paz. *Análisis Político*, 30(90), 77-102.
- Vallejo, B. (comp.) (2017). *Reflexiones interdisciplinarias en torno a la educación para la paz*. Bogotá: Universidad El Bosque.