

RESEÑA

MEMORIAS DEL CONGRESO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES

Desarrollo institucional y gobernanza para la paz.
Retos en el posconflicto colombiano

Cesar Muños Vargas

Periodista de la Facultad de Investigaciones

Ailed Marcela Fajardo

Asistente editorial de la Facultad de Investigaciones



(Foto 1 Panel de apertura. Claudia Marisol Moreno Ojeda, decana de la Facultad de Investigaciones; Fredys Miguel Socarrás Reales, viceministro de empleo y pensiones; Bert Helmsing, Instituto de Estudios Sociales de la Haya, Universidad de Rotterdam; Claudia Marcela Franco Domínguez, directora nacional ESAP; Juan Carlos Palou, asesor de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos; René Orozco, OCDE; Claudia Inés Ramírez Méndez, subdirectora Académica)

Del 23 al 26 de octubre de 2017 en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con el liderazgo de la Facultad de Investigaciones, se realizó el Congreso Internacional de Investigaciones Desarrollo institucional y Gobernanza para la paz. Retos en el posconflicto colombiano. Uno de los principales objetivos de este evento fue propiciar un diálogo abierto y constructivo en el que expertos internacionales, altos funcionarios del Estado, investigadores de la ESAP y líderes de distintas organizaciones hicieron aportes desde su experiencia, estudio y visión del posacuerdo en Colombia.

Según lo expresó en la apertura del evento la decana de la Facultad de Investigaciones, Claudia Marisol Moreno Ojeda, otro de los objetivos de este espacio fue el de responder a lo contenido en el artículo tercero del Decreto 219 de 2004, por el cual se modifica la estructura de la ESAP, y en el que, entre otros alcances, se plantea “realizar investigaciones y estudios de los problemas nacionales de naturaleza administrativa que permitan el conocimiento de las situaciones que afronta la administración pública en sus distintos niveles y órdenes y que sirvan como instrumento para la formulación de políticas públicas”.



(Foto 2. Claudia Moreno Ojeda. Decana de la Facultad de Investigaciones de la ESAP)

Igualmente, el artículo citado establece el compromiso de la ESAP en el sentido de “divulgar el resultado de las investigaciones y estudios que realice y constituirse como un centro de información y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública”. Así, el Congreso Internacional de Investigaciones se convirtió en el escenario para la difusión del trabajo que adelantan el Estado colombiano, en el ámbito administrativo, y los grupos de trabajo de las distintas territoriales de la Escuela en el país, en el ámbito académico.

En su primera intervención en el Congreso, la decana de la Facultad de Investigaciones también señaló que, “uno de los propósitos es hacer recomendaciones de política pública para que el Estado colombiano realmente mejore su accionar”. Asimismo, consideró que, durante ese primer día, la presencia de funcionarios del Ministerio de Trabajo, de la Alta Consejería para el Posconflicto, del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Departamento Nacional de Planeación permitió completar el panorama general de avances, respuestas y retos del Estado.

Durante sus cuatro días de duración, el Congreso Internacional de Investigaciones contó con la participación de 315 inscritos y desarrolló cinco paneles y tres segmentos de exposiciones para que los distintos grupos de la Escuela dieran a conocer los avances de los proyectos de investigación que adelantan en sus regiones.

Dichos trabajos, en su gran mayoría, están enfocados en el tema del posconflicto y la propuesta de políticas públicas a fin de que el Estado colombiano pueda asumir el reto de implementar el acuerdo de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC, pacto contenido en el documento oficial Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera, firmado en Bogotá el 26 de noviembre de 2016 por el presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón y Timoleón Jiménez, jefe de las FARC.



(Foto 3. Claudia Marcela Franco. Directora nacional de la ESAP. Palabras de apertura)

Luego de los actos protocolarios en cabeza de Claudia Marcela Franco Domínguez, directora nacional de la ESAP, y Claudia Marisol Moreno Ojeda, decana de la Facultad de Investigaciones, se dio inicio al Congreso con el panel “Infraestructura y desarrollo institucional para la paz”, que se basó en el análisis de las capacidades institucionales para asumir las tareas y desafíos del posacuerdo. El panel se sustentó en el fortalecimiento de los órganos del Estado como la piedra angular para construir una paz estable y duradera, que permita consolidar los fundamentos para el desarrollo de una sociedad nueva e incluyente desde la gestión de lo público.

Durante el Congreso se propició un espacio para un diálogo abierto y constructivo, desde las perspectivas de los diferentes participantes que atendieron la invitación dando a conocer sus análisis y el resultado de los estudios sobre el conflicto en Colombia y sus diversas complejidades.

Precisamente, el encargado de abrir la serie de exposiciones fue el economista mexicano René Orozco, amplio conocedor de los asuntos de la región latinoamericana y miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con sede en París. Orozco, autor de obras como *Perspectivas económicas de América Latina* y *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe* (OCDE / CEPAL / CIAT / BID, 2017), se

ha enfocado en adelantar estudios sobre productividad, política fiscal y crecimiento económico de las naciones de América Latina.

Su apuesta en el ámbito académico fue la ponencia **Colombia: un actor clave para un crecimiento inclusivo en América Latina**. Se trata de un trabajo de varios años con el que, según su ponente, se pretende identificar las prioridades de la política pública en Colombia frente a la trampa del ingreso medio. Dichas prioridades pueden garantizar que los beneficios del crecimiento sean compartidos por todos.

“Para garantizar la paz en un largo plazo es necesario crecer más y mejor” señaló Orozco, quien considera que el crecimiento económico del país debe ser inclusivo y las ganancias beneficiosas para todos los sectores de la población.

De otra parte, y de cara a la conclusión de su ponencia, el expositor identificó a la “clase media” como un factor de vulnerabilidad dado que en América Latina, entre 2000 y 2014, se redujo el factor pobreza del 43 al 24% mientras que en el mismo periodo se consolidó una clase media emergente del 21 al 30%. Respecto a tales indicadores, Colombia disminuyó la pobreza del 60 al 26%, mientras que su clase media creció del 11 al 30%. Sin embargo, estima que es necesario consolidar la clase media, porque un 40% de ese 30% está en condiciones de vulnerabilidad, es decir, podría caer de nuevo en la pobreza, debido, principalmente, a las grandes tasas de informalidad que hacen que las personas no tengan un contrato social y estén por fuera de los sistemas de salud y de pensión, en síntesis, al margen de la seguridad social.

De lo anterior se desprende otro factor de riesgo: la baja confianza de la sociedad frente al Estado. En este panorama, según el experto, un 35% de la población manifiesta esa desconfianza por la desaceleración que viene desde 2011, además hay insatisfacción respecto a la cobertura de servicios públicos. “Superar esta brecha es clave para recuperar la credibilidad en las instituciones”, aseguró Orozco.

La inclusión de la juventud es un tema fundamental en dicha tarea. Los jóvenes representan en promedio el 40% de la población. Si a los jóvenes, agregó Orozco, se les dan las herramientas para que sigan estudiando y encuentren trabajo en el sector formal, con acceso a la seguridad social, se estará logrando un desarrollo inclusivo y sustentable que repercuta en niveles de beneficios y de autosatisfacción. Finalmente, puntualizó que “necesitamos crear oportunidades para los jóvenes, puesto que ese es uno de los grandes retos de Colombia si quiere alcanzar una paz duradera”.

Retos del Gobierno en materia de inclusión

Durante el Congreso Internacional de Investigaciones, el viceministro de empleo y pensiones, Fredys Miguel Socarrás Reales, exaltó la importancia de las discusiones y el objetivo de trazar líneas claras para la construcción de la paz. El funcionario hizo referencia a las 8900 armas entregadas por las FARC y a las cerca de 70 toneladas de munición que se fundirán para construir tres monumentos. Para Socarrás, más allá de pensar en el dolor que ha dejado medio siglo de confrontación armada, y sin olvidar a las víctimas, deben ser valoradas las vidas que se han salvado con ocasión del fin del conflicto. El Gobierno ahora debe centrarse en programas de inclusión que reivindiquen los derechos de las comunidades vulnerables. En su opinión, la generación de ingresos será vital para la reincorporación digna. Incluso, este fue un tema que quedó estipulado en el Acuerdo y que implica el compromiso del Estado con doce millones de colombianos pertenecientes a las zonas rurales en donde la guerra se ha sentido con más intensidad.

Los territorios priorizados, agregó el ponente, contemplan un plan de inversión cercano a los 129 billones de pesos, presupuesto definido por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), durante un periodo de 15 años. Este proyecto hace parte del anhelo de inclusión social que requiere el país, a través de estrategias como la asociatividad para las poblaciones históricamente ex-

cluidas por el Estado.

El plan gubernamental va más allá de la reincorporación a la vida de los excombatientes de las FARC, pues se trata de impulsar la generación de organizaciones sociales, económicas y de emprendimiento, mediante un proceso de tránsito a la vida civil ya acordado y que, en términos del viceministro del Empleo y Pensiones, “no debe ser responsabilidad exclusiva del Gobierno, sino del Estado como tal”. Este esfuerzo requiere, además, el concurso del sector privado y un trabajo con énfasis en varios aspectos, como “el libre ejercicio de los derechos individuales y con enfoque colectivo, orientado al fortalecimiento del tejido social, la reconciliación y la convivencia”.

El vocero del Ministerio de Trabajo destacó que, además de los recursos institucionales, el país ha contado con la colaboración de distintas organizaciones de la comunidad internacional, que no solo acompañaron el proceso de los diálogos en La Habana, sino también distintas mesas de trabajo para sumar sus aportes en lo que se ha denominado el Plan Marco de Reincorporación. Este plan se fundamenta en principios como el enfoque de género, la formalización laboral del campo y una asociatividad que les facilite la generación de ingresos a las propias comunidades. Adicionalmente, el plan busca el impulso a la inversión en educación, salud y en emprendimiento agrícola.

Tales iniciativas están amparadas en el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES), un mecanismo para la atención de doce millones de “personas abandonadas a su suerte”. En ese sentido, el viceministro exaltó que Colombia —al ser un país de riqueza incalculable en fauna y flora, y que podría pasar de 36 mil a 250 mil hectáreas cultivables— debe convertirse en un primer proveedor de alimentos, no solo en la región, sino en el ámbito mundial. El plan se complementa con decisiones económicas, como el hecho de que, por primera vez, el presupuesto para la educación (35 billones de pesos) supere al de defensa (30 billones).

Socarrás Reales, citando la experiencia de países como

El Salvador, que una vez superó su guerra interna no atendió la problemática social, aseguró que Colombia debe tomar como referente los procesos de paz en todo el mundo para no cometer los mismos errores. De acuerdo con cifras presentadas en la ponencia, en el país centroamericano la tasa de homicidios es de 102 por cada 100 mil habitantes, mientras que en Colombia en 2015 era de 24 por el mismo número de personas.

“Este primer año puede ser el más difícil y el de mayor riesgo para que los antiguos combatientes regresen a una guerra alimentada por el combustible del narcotráfico”, dijo Socarrás. De ahí la necesidad de implementar estrategias encaminadas a que la opción de quienes alguna vez se aferraron a la guerra, no sea las armas, sino la educación, el trabajo y la productividad rural.

La compleja sustitución de cultivos ilícitos

Juan Carlos Palou, representante de la Alta Consejería para el Posconflicto y asesor de la Subdirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, inició su intervención haciendo referencia al confuso asesinato de varios campesinos en Tumaco en octubre de 2017. Algunas situaciones como la referida anteriormente pueden presentarse, en concepto del funcionario, por la doble acción que empieza a darse en las regiones cultivadas: por una parte, el Estado llega para acercarse a las comunidades y convencerlas de vincularse a los procesos de sustitución voluntaria; por otra, hay enemigos de esta política que temen perder sus inversiones y el control sobre la población cultivadora.

La dualidad entre erradicación forzosa y sustitución voluntaria, y la suma de fuerzas e intereses han hecho que la política de control de drogas se califique como “esquizofrénica”. Palou aclaró que el Estado no ha renunciado a la erradicación forzosa pero que es un hecho que no está en los acuerdos. El representante aclaró que el Gobierno no se sentará a negociar con los grandes narcotraficantes porque se trata de organizaciones que no ameritan reconocimiento del Estado. Afirmó también

que “para ellos no hay ofertas, ni tampoco posibilidad de pagarles por hectárea”.

De otra parte, señaló que para el Gobierno el enfoque de la política antidroga debe ser social, pues parte del concepto de que muchos sembradores de cultivos ilícitos lo hacen porque la economía legal no les proporciona alternativas y, en consecuencia, se ven inducidos al delito para sobrevivir. En ese sentido, la tarea consiste en financiar el abandono de dichos cultivos, de tal manera que la economía doméstica no resulte golpeada por la erradicación forzosa.

Palou afirmó que para el campesino no es fácil abandonar las plantaciones ilegales si su familia va a quedar en un limbo económico. De ahí que lo que proponen es otorgar un colchón financiero que garantice un ingreso mensual de un millón de pesos durante el primer año; además el apoyo con una huerta casera para garantizar la seguridad alimentaria; y el impulso de un proyecto productivo, en principio a corto plazo, y partir del segundo año, de largo plazo. En total, el Gobierno planea entregar 36 millones de pesos que serán pagados en dos años, así como asistencia técnica a cada campesino que ingrese al programa de sustitución de cultivos.

En todo este proceso surge la incertidumbre del campesino que, aunque puede pronunciarse a través de actos espontáneos de protesta, también resulta instrumentalizado, según el Gobierno, por grandes narcotraficantes que lo manipulan con asuntos como el tratamiento penal diferencial. Este último establece que, una vez creada la ley, el pequeño cultivador no puede ser objeto de ninguna acción penal si previamente “ha levantado la mano para decir que quiere acogerse a dicho beneficio”.

Oportunidades de desarrollo institucional

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) hizo presencia en el Congreso Internacional de Investigaciones con la participación de Lina María García Muñoz, antropóloga de la Universidad Nacional y especialista en

Cultura de Paz. Con la ponencia *Oportunidades en perspectiva de desarrollo institucional*, la expositora buscó divulgar el papel del DNP en la aplicación del denominado Plan Marco de Implementación (PMI).

La misión del DNP se da principalmente en términos de formulación, evaluación y manejo del presupuesto de inversión. Además, actúa como equipo de respaldo técnico de la Alta Consejería para el Posconflicto. En esa tarea, explicó Lina García, el DNP debe transformar el texto de los acuerdos de paz en políticas públicas con indicadores y planes para cumplir en quince años, que es el tiempo trazado para la implementación de los acuerdos.

Con miras a cumplir tal objetivo, la entidad ha sostenido más de cien reuniones con ministerios y entidades involucradas con el ánimo de diseñar estrategias, a partir de un indicador construido en el DNP denominado **Índice de incidencia del conflicto armado** (IICA), que muestra cómo el proceso de paz se dio en un momento en el que se reunían las condiciones para hacerlo.

El IICA fue construido con base en las cifras de acciones violentas, desplazamiento forzado, homicidios, secuestros y víctimas de minas antipersonales. La funcionaria reveló la geografía del conflicto armado apoyada en dos mapas de Colombia, uno del año 2002 y el otro, de 2013. Un dato para destacar de este segmento de la exposición es la disminución en el número de municipios alta y muy altamente afectados por la confrontación armada, pues la cifra pasó de 361 a 94 en el transcurso de ese periodo.

Otro de los datos aportados por el DNP es que el 92% de los cultivos de coca se registraron en municipios con alto impacto del conflicto. Al respecto, el Gobierno nacional ha señalado que el narcotráfico ha sido el combustible de la confrontación. En ese orden de ideas, se estableció que el 70,4% de las hectáreas deforestadas se localizaron precisamente en las zonas más golpeadas por dicho fenómeno.

Un Estado fortalecido para pasar la página de la guerra

Sebastián Guerra, coordinador del Grupo de Paz del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), inició su discurso asegurando que esta institución fue creada en 1958 junto con el DNP y la ESAP y que en ese entonces el país atravesaba, como hoy, por una transición luego de un largo periodo de violencia. Los partidos Liberal y Conservador acordaron crear el Frente Nacional como una estrategia de alternancia del poder y de reparto de las cuotas burocráticas en los organismos de las tres ramas del poder público.

El surgimiento de las tres entidades había respondido a las necesidades de fortalecimiento del Estado, a los cambios en la administración pública y a la creación de un órgano consultor del Gobierno denominado Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). No es casualidad que el DAFP, el DNP y la ESAP, próximos a cumplir sesenta años de existencia, coincidan hoy en su espíritu y en su trabajo de construcción de la paz.

La reflexión de Guerra apuntó a identificar que el país hoy, como en 1958, ha venido trabajando en una serie de cambios institucionales que fortalecen el Estado para atender las necesidades de una paz realmente estable y duradera. A diferencia de otros países, anotó el vocero, donde el tránsito de la guerra a la paz no pasó por tales reformas de las instituciones, en Colombia la preparación se ha dado con hechos como el de 1994, con la creación de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, cuando lo único que había hasta ese momento eran comisiones de paz que por instrucción del presidente de turno iban a los montes a explorar qué tanta voluntad de diálogo tenían los grupos alzados en armas.

La construcción de paz pasa por ajustes, por nuevas formas de desempeño del servicio civil y por nuevos roles de los servidores públicos. De aquí se desprende otro de los conceptos expuestos por el funcionario del DAFP: la transición institucional, que necesariamente debe estar ligada a la creación de medidas de carácter excepcional y en el marco de nuevas formas de comportamiento y de relaciones Estado-ciudadano. De este modo, la transición se asocia con la excepcionalidad. Por ejemplo, actualmente la Comisión de la Verdad y la Jurisdicción

Especial para la Paz (JEP) deben cumplir su papel durante un periodo delimitado. Dichas relaciones deben reflejarse en la presencia diferenciada del Estado en zonas periféricas con mayor intensidad del conflicto, en donde históricamente ha habido una baja capacidad institucional, apuntó Guerra

El funcionario consideró que en ese sentido hay que desarrollar y fortalecer la capacidad del talento humano al servicio del Estado. Una herramienta es el Decreto 894 de 2017, que establece, entre otros asuntos, la flexibilización del empleo público, los programas de capacitación para entidades de municipios priorizados, el enfoque diferencial en la evaluación de procesos y desempeños, y un sistema específico de requisitos que garantice el ingreso en condiciones diferenciales.

Se requiere también atender las expectativas de los ciudadanos sobre el desempeño del Estado, para ello es fundamental “incorporar más diversidad en el sector público”. Hoy, por ejemplo, hay poca representación de las comunidades negras en el sector público. En consecuencia, su participación debe reflejarse en políticas de beneficio común. A criterio de Guerra, el Estado, que llegó a la mesa de La Habana con una experiencia acumulada, está haciendo ajustes en sus instituciones que permitan poner en marcha tecnocracias territoriales, lo que será fundamental si se quiere tener una administración pública fortalecida en los territorios y si realmente se desea pasar la página del conflicto armado.

Regeneración de las economías locales

El profesor holandés Bert Helmsing, del Instituto de Estudios Sociales de La Haya y la Universidad Erasmus de Rotterdam, especialista en temas de economía y desarrollo, aportó a la discusión con una conferencia en la que abordó los temas de paz y posconflicto, y su relación con la regeneración de las economías locales en regiones periféricas. Involucró campos como el régimen legal para la implementación del acuerdo de paz, la innovación tecnológica y empresarial y los recursos loca-

les para el emprendimiento.

Helmsing explicó que el éxito del acuerdo de paz tiene que ver con muchos factores y que, en términos de productividad, va más allá del otorgamiento de subsidios. El éxito radica en la creación de actividades económicas sostenibles mediante las cuales sea posible generar ingresos. Por lo tanto, considera que “no es lo mismo generar empleo en Bogotá que en zonas como Tumaco o el Cauca”.

Lo anterior, desde la perspectiva institucional, apunta a dos líneas: las decisiones centralizadas y las descentralizadas. La primera involucra el diseño deliberado de instituciones y su impacto en el desarrollo económico; y la segunda, un cambio institucional espontáneo y su interacción con el desarrollo económico. Para exponer su teoría y contextualizarla en el caso colombiano, Helmsing presentó experiencias de países como Perú, tras el fin de la guerrilla de Sendero Luminoso, y Uganda, luego de la firma del acuerdo de paz en 2002.

En Perú, por el trabajo de una ONG holandesa, los jóvenes promotores de violencia se convirtieron en gestores de paz. Obtuvieron recursos a través de dicha organización para adquirir tierras en el desierto con el fin de expandir el orden institucional alrededor de la producción de espárragos. Los nuevos empresarios necesitaban capital de trabajo, mientras que los pequeños productores se enfrentaron a fracasos en términos de recursos y tecnología, coyuntura en la que entró a dirimir la ONG con sus propios fondos. Tal otorgamiento de subsidios surtió efecto mientras se dio el crecimiento de las empresas, el agrupamiento y la llegada de otras prestadoras de servicios.

Por otra parte, en Uganda, con el fin del conflicto interno en 2002, se inició un proceso de emprendimiento en el norte del país que coincidió con una política de modernización agrícola que contempló la creación de una agencia nacional de extensión que tenía la finalidad de conformar grupos de campesinos que focalizaron su trabajo de manera creativa para impulsar las economías locales.

En esa instancia se pensó en la cría de abejas como una actividad con un potencial interesante para generar empleo e ingresos. Según Helmsing, “la cría de abejas es una actividad que puede ser desarrollada por hombres, mujeres y jóvenes, y mejor aún resultaría, si se incorporan innovaciones tecnológicas que garanticen mayores rendimientos”, pero la zona escogida para iniciar el proyecto no contaba con expertos sobre las prácticas más novedosas para obtener una mayor producción de miel.



(Foto 4. Bert Helmsing, Instituto de Estudios Sociales de la Haya, Universidad de Rotterdam.)

Una vez se introdujeron nuevas tecnologías, gracias al concurso de empresarios financiados por el Gobierno que llegaron a la región, se cumplió la tarea de entrenar a las familias rurales, cuyo panorama se amplió con la posibilidad de exportar a Europa miel de alta calidad. No solo nacieron grupos para aprender a criar abejas y extraer la miel, sino que se creó una red para producir y exportar. “Eso ya es un arreglo institucional”, precisó el profesor Helmsing. No obstante, el proyecto no fue sostenible en el tiempo, a pesar de que llegaron a ser 6 300 hogares productores.

Según el experto holandés, ambos países (Perú y Uganda) rechazaron la respuesta de extensión agrícola públi-

ca. De ahí que el cambio institucional implique una gran incertidumbre sobre costos y su distribución. Helmsing concluyó que con el fin de que esos arreglos institucionales redunden en la atención a las zonas periféricas, se deben recoger las preguntas desde abajo, dentro de las mismas zonas, para que la interacción repercuta en una mejor distribución.

Colombia como despensa del mundo y hacia una seguridad alimentaria

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), participó con la ponencia del oficial nacional Iván Felipe León en el segundo panel del Congreso, titulado “Reforma rural integral e institucionalidad pública”. León basó su intervención en las recomendaciones de dicho organismo respecto al desarrollo rural durante la implementación de los acuerdos haciendo énfasis en temas como la institucionalidad, la gobernanza y la toma de decisiones para el desarrollo rural.

El vocero de la FAO hizo referencia a varios temas relacionados con los objetivos de este organismo internacional en la lucha para combatir el hambre en el planeta y su relación con la sostenibilidad en aspectos como la producción, la distribución, el consumo y otros propios de un sistema agroalimentario que, según dijo, consume el 33% de la energía disponible. Asimismo, aseguró que el cambio climático y el crecimiento de la población deben ser la guía para la proyección del campo en el posconflicto.

El autor se refirió al consumo de la tercera parte de la energía del planeta en el proceso agroalimentario y presentó un dato todavía más alarmante: el 40% de los alimentos se desperdician. Aseguró que hace un lustro, se perdieron 230 toneladas de alimentos que alcanzaron a estar en la mesa y en el refrigerador en Europa, diez más de las producidas durante el mismo periodo en África, un continente que es bien sabido suele afrontar la problemática de la desnutrición en muchas de sus regiones.

Luego de plantear el panorama mundial de la alimentación, el experto de la FAO explicó también que el retroceso en la seguridad alimentaria se origina en situaciones de conflicto, razón por la cual, nuestro país es de mayor prioridad en el ámbito global. Al respecto es pertinente tener en cuenta que “Colombia es una de las diez primeras naciones con mayor disponibilidad de suelos para el uso agrícola. Un país de tradición agraria, que además de poder ser un referente de la resolución de conflictos, también podría serlo en materia de despensa de alimentos para el mundo” puntualizó.

El anterior es uno de los aspectos que soportan el hecho de que la FAO haya sido nombrada acompañante en la implementación del punto uno del acuerdo de paz, “Reforma rural integral”. Este acompañamiento incluye asesoría en cinco temas puntuales: cómo lograr una actividad más sostenible, políticas que integren desarrollo y protección social, hábitos alimentarios en Colombia, eficiencia del sistema agroalimentario y resiliencia ante el cambio climático y todos los factores que impliquen riesgo y vulnerabilidad de los sistemas productivos.

Hacia la formalización del territorio

Durante su intervención, Juliana Cortés, vocera de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), abordó varios aspectos, iniciando por las generalidades de dicha entidad, fruto de una reforma institucional, y lo que se está haciendo para asumir las tareas que supone el posconflicto. La ANT entró a cumplir y reforzar las funciones del antiguo Incoder y con ella nacieron la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Entre las funciones de la ANT están el acceso a tierras, la seguridad jurídica (para superar la informalidad del 63%), la función social de la propiedad y la administración de los bienes de la nación. Sobre este aspecto particular, la funcionaria explicó que “administrar no es necesariamente adjudicar un baldío. La administración tiene formas más eficientes, como alianzas entre el sector privado y organizaciones de campesinos e inversión de otro tipo de empresas que no están rela-

cionadas obligatoriamente con el sector”.

Para llevar estos planteamientos a la práctica, la ANT se dividió en tres frentes: las solicitudes de los campesinos, la descongestión de procesos que llevaban más de quince años y la oferta de tierras, que tiene que ver con la llegada a un territorio para resolver conflictos de tierra. Hacer presencia en regiones específicas ha permitido y permitirá disminuir el margen de error que se venía dando entre la realidad y lo que se pensaba en el ámbito nacional.

Las acciones de la ANT para dirimir de forma pacífica las dificultades giran en torno a cuáles son las dinámicas que se han dado en asuntos como la distribución de la tierra y a la certeza de que este tema ha sido generador de conflicto. Esto se plantea a fin de dejar en los territorios las herramientas necesarias para definir lo que es la propiedad privada y lo que son los baldíos.

Una tarea esencial será lograr la formalidad plena del campo con el objetivo de superar los rezagos generados por el conflicto, las intimidaciones y una suerte de vetos que se han impuesto en regiones donde, por ejemplo, las tierras en disputa se han destinado a los cultivos ilícitos. En este orden de ideas, la agencia planea intervenir cerca de 71 446 predios, teniendo en cuenta la participación de toda la comunidad.

Justicia transicional, reconciliación y reconstrucción de país

Uno de los temas más importantes para asegurar la reconciliación y la reconstrucción de los tejidos sociales es garantizar el reconocimiento y la reparación de las víctimas, la satisfacción de sus derechos, el esclarecimiento de la verdad, así como las garantías de protección, seguridad y no repetición.

A través de la justicia transicional se han finalizado largos y cruentos conflictos alrededor del mundo. En el caso colombiano, las instituciones públicas se enfrentan a los retos de la implementación de dicha justicia de



(Foto 5. De Izq. a Der.: Iván Gonzáles, Procuraduría General de la Nación; Richard Giguere, experto en seguridad de la ENAP Canadá. Claudia Marisol Moreno Ojeda, decana Facultad de Investigaciones. David Medina, alto comisionado para los derechos humanos. Panel reforma rural e institucionalización pública en la justicia transicional)

manera simultánea con nuevos desafíos en materia de seguridad. Lo anterior con el compromiso de viabilizar la efectiva reincorporación de las personas desmovilizadas, la reconciliación y la reparación de las víctimas, y los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

Y es precisamente en este aspecto, en el que el coordinador nacional de procuradores judiciales, Jairo Ignacio Acosta, se refirió al papel del Ministerio Público como restaurador de las relaciones sociales que han sido afectadas por diversos factores. Como preámbulo a su intervención citó la frase de Voltaire: “los pueblos a quienes no se les hace justicia se la toman por sí mismos, más tarde o más pronto”. Para Acosta, la desmovilización y la integración a la vida civil involucran una serie de compromisos mediante los cuales se busca la reconstrucción del tejido social, el reconocimiento de las afectaciones individuales y colectivas. Además, se asumen las cuotas de participación en aras de la reparación, sin que ello implique ser ajenos a los viejos detonantes generadores del conflicto y a las tareas

de cada uno en la sociedad para concretar el pacto de convivencia.

En ese sentido, los roles de los actores se enmarcan en un escenario en el que se debe pasar la página del conflicto. “Es necesaria la vocación de promoción, control y acompañamiento en materia de prevención e intervención judicial a las víctimas individuales y colectivas del conflicto armado” aseguró Acosta.

En ese nuevo escenario hay que dejar de lado la falsa creencia de que al terminar el proceso de reincorporación de excombatientes se acabarían las razones del conflicto o, como se habría pensado antes del proceso, que el sometimiento de los actores armados era la salida para la remoción de las secuelas de la guerra.

En dicho sentido, consideró el delegado, que cualquier acuerdo para el fin del conflicto será más consistente en la medida en que se entienda mejor la problemática desde una visión colectiva y se guarde más respeto por quienes han padecido los embates del conflicto. En general, el Ministerio Público, como representante cons-

titucional de los actores sociales, no puede quedar aparte del marco de la justicia, la verdad y de la acción reparadora que surja luego de “una guerra civil larga, compleja, discontinua y, ante todo, política, en la que cerca del 10% de la población ha sido víctima directa”.

Seguimiento en los municipios más afectados por el conflicto

El director de la Fundación Paz y Reconciliación, León Valencia, intervino en el Congreso Internacional de Investigaciones rememorando los intentos fallidos de firmar la paz con la guerrilla de las FARC. El analista se centró en dos casos particulares: la mesa de conversaciones en San Vicente del Caguán bajo el mandato del expresidente Andrés Pastrana y la paz de vencedores que propuso Álvaro Uribe Vélez.

En cuanto al primer caso, expuso que la propuesta de la insurgencia era una paz revolucionaria en la que se terminaría compartiendo el poder con las élites políticas colombianas. La guerrilla consideraba que haber ganado la guerra en el sur del país y haber propinado 17 derrotas a las Fuerzas Militares les daba autonomía en el desarrollo de las conversaciones, no obstante, afirmó Valencia, las FARC eran una guerrilla campesina cuyo triunfo revolucionario no era posible si no había un alzamiento urbano.

En el segundo caso, la apuesta del gobierno del expresidente Uribe fue una “paz de vencedores”, en la que se derrotara militarmente a la contraparte, se entregaran las armas, los jefes fueran a la cárcel y a los combatientes se les ofreciera ingresar a un programa de reintegración. Para ello se duplicaron los recursos de defensa y se intensificaron las operaciones militares. Sin embargo, por esa vía tampoco se derrotó a los alzados armas ni se alcanzó la paz.

De tal manera que el proceso de diálogos en La Habana fue el tercer intento: una paz negociada en la que se reconoció a la insurgencia como un actor político y se buscó el acompañamiento de países garantes y la veri-

ficación por parte de la ONU. Tras la firma del acuerdo, según lo reveló Valencia, varios analistas (él incluido) debatieron acerca de las tres posibilidades que podrían sobrevenir: una paz con grandes cambios económicos, sociales y políticos; una paz con mínimos cambios; o el regreso a la guerra. Hoy en día, los expertos se situarían en la segunda de las tres opciones. “No habrá grandes reformas, pero al menos hagamos algo en los territorios del conflicto”, aseveró Valencia. El analista adelanta una investigación en los territorios más golpeados por el conflicto. Se trata de 281 municipios en los que, según él, si no eran posibles las grandes reformas, sí era necesario mostrarle al Gobierno sus condiciones y las de la guerrilla. Precisamente este diagnóstico se llevó a la mesa de La Habana.

El trabajo de campo se sigue haciendo para determinar qué tanto se está transformando la realidad de esos lugares con la implementación de los acuerdos. Allí se está intentando construir Estado, ciudadanía y mercados, lo que constituye un esfuerzo que busca modernizar las instituciones. Como sentenció León Valencia, “la paz no es llevar el país al cielo, es sacarlo del infierno para después mirar la posibilidad de llevarlo al Cielo”.

La misión verificadora de las Naciones Unidas

En el Congreso Internacional de Investigaciones también hubo espacio para los organismos internacionales. El trabajo de Naciones Unidas se ha desarrollado en dos etapas. La primera tuvo que ver con el monitoreo y verificación del cese al fuego y la dejación de armas por parte de las FARC. La segunda fase apunta a los asuntos de verificación de la reincorporación y a las garantías de seguridad. En este punto radica el aporte de la ONU a la transición que requiere el país después de cinco largas décadas del conflicto armado.

“Luchar por la paz” es la premisa adoptada por la ONU desde su nacimiento 72 años atrás y es la directriz impartida por el secretario general António Guterres y sus antecesores para todas las misiones que se adelantan en el mundo. En ese or-

den de ideas, la ONU ha estado como verificadora desde el fin de las hostilidades, la dejación de armas y la presencia en las 26 zonas veredales de transición y normalización.

Esta verificación está complementada con la emisión de una serie de recomendaciones a fin de generar confianza entre las partes mediante un sistema de monitoreo tripartito. María Paulina García, vocera en el Congreso Internacional de Investigaciones de la misión verificadora en la ONU, señaló que ese carácter tripartito se explica con la presencia del Gobierno, de las FARC y, por supuesto, de la ONU como acompañante internacional en los avances, las decisiones y las diferencias que pudieran surgir.

La misión verificadora, a pesar de recibir cerca de doce denuncias sobre supuestas violaciones del cese al fuego, pudo constatar que estas obedecieron más a problemas de comunicaciones y que fue significativo verificar que en un periodo de nueve meses las partes cumplieron con lo acordado, algo que la ONU considera un caso de éxito en el mundo: “lo que se hizo en Colombia es innovador, genera buenas prácticas para otros procesos de transformación, negociación y también de verificación”.

Respecto a la tarea que actualmente adelanta, que es la de monitorear la reincorporación a la vida civil de los excombatientes y las garantías de seguridad para ellos, la misión verificadora de la ONU emitirá informes trimestrales, cuya publicación estará a cargo del Consejo de Seguridad, y con los cuales se busca ratificar el compromiso del organismo multilateral con Colombia, sin perjuicio del carácter imparcial con que se debe asumir la implementación. Asimismo, como en la primera etapa de verificación, se busca generar las condiciones para resolver controversias en un proceso que será largo y, posiblemente, no muy fácil. La idea es seguir generando confianza entre las partes y en los territorios.

Sobre verdad, justicia, reparación y no repetición

La verdad, la justicia, la reparación y la no repetición son

cuatro temas fundamentales en la agenda de derechos humanos en el marco de implementación de los acuerdos y en lo que Álvaro Villarraga Sarmiento, del Centro Nacional de Memoria Histórica, denominó “recuperación de la paz”. Los conceptos enunciados, muy comunes en el despliegue de información generado desde que inició el proceso, son recogidos por las Naciones Unidas a partir de la experiencia en otras confrontaciones mundiales.

De ahí que, afirmó Villarraga, desde la década del ochenta empezaran a plantearse resoluciones de las Naciones Unidas como bandera en la lucha contra la impunidad en todo el mundo, a fin de recuperar los elementos de la democracia luego de haber vivido bajo regímenes dictatoriales, atendiendo al hecho de que los Estados habían sido incapaces de resolver la crisis generada por la impunidad, y mucho más, de preocuparse por la verdad.



(Foto 6. María Paulina García, vocera de la Misión de Verificación de los acuerdos de paz en Colombia, Naciones Unidas. Álvaro Villarraga, Centro Nacional de Memoria Histórica)

Aunque la justicia transicional, aseguró el ponente, no es un paradigma, sí es reconocida como una serie de medidas excepcionales y temporales que buscan atender los

problemas de impunidad con medidas judiciales y no judiciales, en un escenario donde conocer la verdad es un derecho internacionalmente reconocido y contemplado en la Constitución Colombiana de 1991 como inalienable de los pueblos. Villarraga concluyó que “la verdad y la memoria tienen un poder reparador. La memoria es un ejercicio múltiple, diverso, muy genuino, que con frecuencia aflora desde la propia sociedad”.

Enfoque de género, del papel a la realidad



(Foto 7. De Izq. a Der.: Aida Pesquera, directora OXFAM-Colombia. Sofía Nariño, integrante de la subcomisión de género de la delegación de paz de las FARC-EP. Olga Amparo Sánchez, experta, Casa de la mujer; Claudia Moreno Ojeda, decana de investigaciones. Victoria Neuta, representante de las organizaciones de mujeres indígenas en Colombia. Claudia María Sánchez, directora de SISMA Mujer, Panel incorporación del enfoque de género en los acuerdos de paz. Del papel a la realidad.)

La tercera jornada del Congreso Internacional de Investigaciones reservó uno de sus espacios de debate exclusivamente a las mujeres y al tema de la inclusión de género en la implementación de los acuerdos. Varias invitadas que han trabajado por la reivindicación de los derechos de las mujeres, que han estado en uno u otro lado del conflicto, o que pertenecen a distintas organizaciones o al Gobierno intervinieron en el panel propuesto para la exposición de iniciativas que contribuyan a que las políticas inscritas en las normas se desarrollen en la vida práctica.

La incorporación del enfoque de género en los acuerdos de paz ha sido reconocida internacionalmente como una buena práctica en materia de negociación de conflictos, como resultado del trabajo de las organizaciones sociales y comunitarias de mujeres, con especial énfasis en las mujeres víctimas del conflicto armado. En este sentido, el acuerdo final prestó especial atención a los derechos fundamentales de las mujeres, lo que se constituye como un paso para el reconocimiento y la reparación de las poblaciones vulnerables.

En ese sentido, el enfoque de género es una contribución para fomentar y posicionar el empoderamiento de las mujeres y su inclusión a fin de avanzar hacia una sociedad más equitativa. En el panel se dio a conocer la situación de las mujeres en Colombia desde diversas perspectivas: desmovilizadas e indígenas, la participación política, los roles de género en medio del conflicto y el empoderamiento político.

Martha Ordoñez, alta consejera de la Presidencia para la Equidad de la Mujer, y quien lleva varios años trabajando en temas de género, violencia intrafamiliar y maltrato infantil, indicó que la implementación del acuerdo de paz será un éxito en tanto la mujer cumpla el determinante rol de líder y constructora de paz, y en la medida en que sea reconocida como una víctima a la que el Estado y la sociedad deben garantizarle sus derechos y conferirle su imprescindible papel en la construcción de una nueva sociedad.



(Foto 8. Claudia Marisol Moreno, decana Facultad de Inves-

tigaciones. Martha Ordóñez, consejera presidencial para la Equidad de Género)

Asimismo, Ordóñez recordó que el acuerdo de paz pactado con las FARC es pionero por el hecho de haber determinado la participación de la mujer en la mesa de conversaciones. Allí estuvieron en calidad de testigos Helena Ambrosi y Lucía Jaramillo, en la fase inicial de un proceso que al final determinó ocho ejes temáticos relacionados: acceso a la propiedad rural en condiciones de igualdad, garantía de sus diversos derechos, participación de las mujeres en diferentes ámbitos, medidas de protección y prevención, reconocimiento público, fortalecimiento de organizaciones de mujeres y, por último, sistemas desagregados.

Sobre dichos temas, la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer viene desarrollando una labor educativa y un trabajo conjunto con el Ministerio de Salud y la Alta Consejería para los Derechos Humanos, entre otros entes. Es preciso que el trabajo articulado permita la efectiva inclusión en la implementación de los acuerdos.

Tras el acuerdo final se abren nuevas oportunidades para alcanzar el objetivo de resolver los problemas de desigualdad, así lo anotó Aida Pesquera, de Oxfam Colombia, una organización internacional que desde 1982 trabaja en el país apoyando iniciativas de la sociedad civil con la filosofía de crear una ciudadanía activa que le pida cuentas al Estado. Oxfam orienta sus programas hacia la justicia económica, los derechos de las mujeres y los derechos humanos.

Pesquera coincidió en señalar que, en cuanto a la perspectiva de género, el acuerdo de paz colombiano es uno de los más completos del mundo. También destacó el capítulo étnico, incluido a última hora, y que aborda asuntos tan sensibles como la segregación de las mujeres campesinas, afrodescendientes e indígenas, de cuyas condiciones difíciles se desprenden cifras lamentables. Por ejemplo hizo referencia a que miles de mujeres en el Cauca viven con menos de cinco hectáreas que no están tituladas a su nombre. En el Bajo Atrato no tienen electricidad ni agua potable y gastan entre cinco y seis

horas para acarrearla, mientras que las mujeres wayúns emplean ocho horas para transportar cuatro litros de agua sucia que extraen de los aljibes. La carencia de servicios básicos, según Pesquera, afecta también a mujeres de zonas rurales del departamento de Boyacá.



(Foto 9. Aida Pesquera, directora de Oxfam Colombia)

El Congreso también contó con la participación de Sofía Nariño, una excombatiente de las FARC quien con su testimonio quiso desvirtuar algunos conceptos que sobre el conflicto hay en las grandes ciudades, en las que los efectos no han sido tan devastadores.

Sofía Nariño, quien hace parte de la Subcomisión de Género de la Delegación de Paz de las FARC, afirmó: “si yo me fui a la guerrilla, fue porque no tuve la oportunidad de estudiar ni de hacerme bachiller. Así que no me digan doctora, yo soy una campesina”.



(Foto 10. Sofía Nariño, integrante de la Subcomisión de Género de la delegación de paz de las FARC-EP)

Organizaciones como la Fundación Casa de la Mujer, dirigida por Olga Amparo Sánchez, trabajan por mujeres como Sofía Nariño y como las miles de indígenas, campesinas y afrodescendientes tradicionalmente excluidas. Sánchez corroboró todo lo enunciado por sus antecesoras en el panel, pero hizo la salvedad de que lo contemplado en el acuerdo de paz en materia de inclusión de género “no es un favor sino el resultado de una serie de exigencias que las mujeres habían hecho durante más de tres décadas, entre ellas la del llamado a la solución negociada del conflicto”.

Las mujeres pidieron leyes que las beneficien. Asimismo, reclamaron a la Corte Constitucional que se pronunciara en favor de las mujeres desplazadas y salieron a las calles en pro de su reivindicación. Este fue un trabajo de resistencia a la guerra, pero también, en el que fueron propiciando las condiciones para la construcción de paz. En ese sentido, y sobre el balance de lo que va de este primer año de acuerdo de paz, Olga Amparo Sánchez resaltó que, desde la Casa de la Mujer, la situación no se advierte como positiva o negativa sino “de claros y oscuros”.

Se resaltan hechos como que casi el 50% de la Jurisdicción Especial para la Paz esté conformada por mujeres y que una mujer esté al frente de la unidad de búsqueda de personas desaparecidas. En palabras de la ponente, “esperamos que para la conformación de la comisión de la verdad también se dé una decisión paritaria”.

Alianzas durante el Congreso Internacional de Investigaciones



(Foto 11. Firma de memorando de entendimiento con la ENAP de Quebec, Canadá.)

El último segmento de exposiciones le correspondió abrirlo al director de la Escuela Nacional de Administración Pública, ENAP de Quebec, Guy Laforest, Institución con la cual la ESAP, en el marco del Congreso Internacional de Investigaciones, suscribió un acuerdo de cooperación que permitirá la capacitación y movilidad de estudiantes y docentes de ambas entidades.

El memorando de entendimiento se logró gracias al trabajo la Facultad de Investigaciones, en cabeza de Claudia Marisol Moreno Ojeda, quien destacó: “esperamos poder impactar con trabajos conjuntos en investigación, en publicaciones y en movilidad de estudiantes de la ESAP y la ENAP”.

Durante su discurso, Guy Laforest pronunció una serie de reflexiones con las cuales buscó motivar al auditorio, especialmente a los estudiantes: “intentaré proponer unas ideas o actitudes y valores que quizá pudieran ser útiles para la gente que actuará en esa dirección en los próximos años”.

El exponente citó al filósofo canadiense Charles Taylor, especialista en pensamiento alemán, quien

cree en las generaciones jóvenes y que, para el caso de Colombia, las identifica como aquellas que nacieron en el transcurso del conflicto, por lo que defiende la idea de que deben mantener el diálogo con las generaciones anteriores para evitar el riesgo de ruptura. Para Laforest, la verdad no viene de Francia, del Reino Unido o de Canadá: está en la propia capacidad de integración de la tradición intelectual.



(Foto 12. Guy Laforest, director de la ENAP de Quebec, Canadá.)

El director de la ENAP de Quebec, que, como lo confesó, solo alcanzó a tener nociones del conflicto colombiano cuando el presidente era Julio César Turbay Ayala, recalcó el diálogo de las generaciones y el uso de la innovación y la creatividad intelectual como herramientas para enfrentar los retos del desarrollo rural durante los próximos quince o veinte años.

La construcción del conocimiento y de políticas a partir del aprendizaje de la historia fue el marco de la conferencia de María Eugenia Pinto, vocera de la Agencia Nacional del Territorio (ANT). Pinto presentó lo que está planificando el Estado con respecto a las reformas que requieren 170 municipios que, en términos generacionales, son una mezcla de adultos, niños y mujeres cabezas de hogar.

Al hacer un trabajo de campo en los municipios priorizados, el Estado pensó en los Programas de crecimiento

Sostenible y con Enfoque de Desarrollo Territorial (PDET). Según la funcionaria de la ANT, “allí, en esos municipios, tiene que pasar algo diferente para que se acabe el conflicto en todo el país y Colombia siga adelante”. Lo diferente, agregó, es llegar a esos lugares que tienen enormes problemas por tenencias de tierras o cultivos ilícitos, con provisión de servicios públicos, educación y salud.

Los PDET son, en síntesis, un instrumento de planificación y gestión para implementar, de manera prioritaria y acelerada, los planes sectoriales y los programas en el marco de la Reforma Rural Integral, teniendo en cuenta los acuerdos finales de negociación con las FARC.

La ANT trabaja en asocio con la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), cuya tarea principal es cofinanciar, estructurar y ejecutar proyectos productivos de desarrollo agropecuario con enfoque territorial, así lo explicó su representante en el Congreso, Dionisia del Carmen Yusti Rivas, de tal manera que sirvan para generar procesos en el territorio, esencialmente asociativos.



(Foto 13. Dionisia del Carmen Yusti, vicepresidenta de proyectos productivos. Agencia de Desarrollo Rural)

De acuerdo con diagnósticos anteriores, desarrollados por el Incoder, la misión de la ADR consistió en entregar a las familias y comunidades los recursos de reembolso ya aprobados y, posteriormente, hacer un cierre financiero administrativo de tales proyectos. De acuerdo con lo expresado por Dionisia Yusti, cerca de 1200 de los 1400 proyectos entregados por el Incoder responden a las tareas misionales de la nueva agencia. La asociación y la participación son las condiciones principales para que los proyectos sean sostenibles y obtengan los recursos necesarios.

Dichas condiciones podrían explicar en parte lo que la Comisión de Conciliación Nacional determina como el desconocimiento de las particularidades y la heterogeneidad territorial. Consuelo Corredor Martínez, miembro de esa comisión y para quien la coyuntura puede generar dificultades en la implementación, expuso que “la complejidad de Colombia y la disparidad territorial son sumamente pronunciadas”.

Otro asunto importante es la reincorporación de los excombatientes. Para ellos serán más factibles las oportunidades si se acoge el concepto de *asociación* ya expuesto por la ADR, sin que de allí se concluya que individualmente no puede haber oportunidades. Los programas no están dirigidos solamente a los antiguos alzados en armas, sino también a las comunidades de las zonas rurales que han vivido al margen de la atención estatal.

Lecciones aprendidas

Thomas Hill, profesor de la Universidad de Nueva York y director del Centro de Estudios Globales, con más de diez años de experiencia en investigaciones sobre consolidación de la paz, centró su trabajo de campo en países como Iraq.

Lo primero en lo que hizo énfasis fue en que la paz se sostiene con “educación, educación y más educación”. Luego, mostró la gran diferencia que hay entre el acuerdo y la implementación y señaló el dilema que se des-

prende respecto a la esperanza y el temor frente al futuro. Hill consideró que “Colombia tiene una tremenda necesidad de escuchar y necesita desarrollar una verdadera cultura de escucha”. Para lograrlo, el camino es la educación.



(Foto 14. Thomas Hill, Center for Global Affairs, Universidad de Nueva York.)

¿Y por qué es importante hacer hincapié en la educación? Porque puede movernos de un lugar donde no se escucha a otro en donde ello sí sucede, donde no solamente se toleren, sino que también se acojan las perspectivas diferentes, pues los países que salen de un conflicto no son páginas en blanco y sus personas no son proyectos.

Hill concluye que el caso Iraq no puede compararse con el colombiano y que los esfuerzos para ayudar a man-

tener la paz deben estar inspirados en la humildad de aprender de lo que aún funciona en otros países que también han pasado por una etapa de posconflicto. “Los países que salen de un conflicto y los actores internos en todos los niveles de la sociedad son los principales agentes de la paz”, señaló Hill, y entre esos actores se encuentran grupos étnicos, catedráticos, líderes sociales, funcionarios y representantes de los partidos políticos.

Mesas de trabajo de investigadores de la ESAP, conclusiones y reflexiones



(Foto 15. Mesa de trabajo Investigadores de la ESAP)

El diálogo abierto y constructivo que representó el Congreso Internacional de Investigaciones fue complementado con las mesas a cargo de los directores de grupos de investigación de las distintas territoriales de la ESAP, quienes tuvieron la oportunidad de socializar el trabajo de campo que vienen adelantando en sus regiones. Estas labores esencialmente señalan la proposición de ideas y la muestra de resultados que, desde la academia, contribuyan a consolidar políticas públicas que superpongan el interés general sobre el particular en asuntos relacionados con la economía, el territorio, la educación, la inclusión, las víctimas y el desarrollo rural, entre otros.

A continuación se resumen las principales conclusiones que arrojaron tales exposiciones, algunas de las cuales contaron con la intervención de los invitados internacionales que tuvo el encuentro y quienes, desde su conocimiento y experiencia en otros países, pudieron revelar

aportes significativos a la labor investigativa que ejercen los grupos de la ESAP.

Panel Justicia transicional, reconciliación y construcción de país

Los grupos de investigación de esta jornada estuvieron a cargo de los directores del proyecto: Rafael Mesa, Silvio Cardona, Helver Cadavid, María Sierra, Simón Martínez, Leonidas Quimbayo y Orlando Rodríguez. En el marco de la temática establecida para este panel surgieron reflexiones en torno a la incorporación de los acuerdos de paz en los territorios colombianos.

Durante su presentación, el profesor Helver Cadavid planteó un gran interrogante a partir del cual busca ampliar su investigación en torno al régimen político y la configuración del Gobierno en el posconflicto colombiano: ¿cómo sería o a qué términos llegará la participación política de las FARC en el Congreso de la República?, además, ¿se discutirá el cambio o ajuste del modelo económico, modelo agrario, educativo y de salud para el país?

La profesora María Lucía Sierra proyectó algunos hallazgos de su investigación titulada *Caracterización de la provincia de Soto del departamento de Santander para el observatorio regional de gestión administrativa desde un enfoque reflexivo-conceptual y las nuevas dimensiones de la gestión pública para la paz*. Entre sus reflexiones resaltó la necesidad de convergencia de los procesos misionales de la región, en pro de un desarrollo territorial local en los once municipios de la provincia de Soto. A su vez, indicó que el modelo estándar de control interno no se está aplicando en las alcaldías municipales y que tampoco se visibiliza ni se proyecta el presupuesto de esos territorios.

La jornada cerró con las ponencias de Simón Martínez y Leonidas Quimbayo, quienes en su intervención coincidieron en presentar una propuesta sobre la preparación de la sociedad colombiana ante un escenario de posconflicto. Las conclusiones estuvieron a cargo de Richard Giguere, experto en seguridad de la ENAP, y del docente Luis Nelson Beltrán, de la ESAP.

Giguere hizo referencia a las grandes iniciativas de investigación presentadas en el día y expuso de manera clara que este tipo de indagaciones deben explotarse para lograr una solución a las diversas problemáticas que se viven Colombia, pues este tipo de estudios no pueden quedar archivados en bibliotecas, sino que deben traducirse en acciones concretas. A su vez, indagó sobre el papel de la comunidad académica en las acciones que se requieren para transformar la realidad y la integración existente entre esta comunidad y la academia en el contexto del posconflicto.

Por su parte, el docente Luis Nelson Beltrán expuso su perspectiva sobre la permanencia de las causas que originaron la violencia en Colombia y la recesión por la cual atraviesa el país, condiciones que no son favorables para un nuevo contexto de paz. Beltrán cerró la intervención destacando su inconformidad frente a los acuerdos de paz porque en ellos no se negoció el modelo económico. Finalmente, se planteó la pregunta: “¿a quién beneficia la política económica y monetaria?”, con lo que recalcó que se debe redefinir lo que entendemos por *capital social* en el contexto de posconflicto.

Panel Incorporación del enfoque de género en la implementación de los acuerdos. Del papel a la realidad

Los grupos de investigación de esta jornada estuvieron a cargo de los directores de proyecto Miguel Borja, Isauro Suárez, Mario de Jesús Zambrano, Nelson Rincón y Julián Barreto. Las intervenciones de los docentes desarrollaron temáticas tales como la superación del conflicto armado desde una perspectiva sociológica, el análisis crítico del discurso sobre la paz en Colombia desde la exploración de las líneas formativas en la ESAP y los efectos del conflicto armado en el crecimiento económico del Norte de Santander. Además, hubo un acercamiento al tema de las víctimas en el municipio de Algeciras (Huila) y reflexiones en torno a la plataforma virtual del Observatorio de Políticas Públicas en Primera Infancia y Población Víctima de Violencia.

Las conclusiones estuvieron a cargo del profesor Bert Helmsing de la Universidad Erasmus Rotterdam y del doctor Fernando Augusto Medina, anterior subdirector académico de la ESAP. El profesor Helmsing destacó la gran variedad de enfoques metodológicos y el abordaje que se ha dado a las diversas investigaciones adelantadas por docentes y estudiantes de la Escuela. Sin embargo, formuló una crítica a los ponentes que invitaba a profundizar en el enfoque teórico de cada tema con la intención de transmitir mejor la apropiación del mismo y evidenciar cómo se abordan los problemas de estudio.

A su vez, Helmsing hizo una serie de apreciaciones sobre el papel de la ESAP en el ámbito de la investigación, pues no puede ser igual al de otras universidades. Se preguntó si el enfoque dado a dicho ámbito es solo hacia los administradores o si podría desplegarse de forma más amplia, de modo que alimente el programa académico de la escuela y no solo indague acerca del Estado o el Gobierno. Esto implica que la investigación se acerque también a otros escenarios, lo que permitiría desembocar en la gestión de mayores recursos y políticas públicas en concordancia con otras instituciones públicas.

El profesor Bert Helmsing culminó su intervención ahondando en el papel de la ESAP y sus ventajas comparativas frente a otras entidades públicas en la implementación de los acuerdos de paz. A modo de reflexión, preguntó cuál fue el papel de los funcionarios públicos en el contexto de violencia por el que atravesó el país y cuáles son las estrategias que los mismos podrán establecer en pro del objetivo común de la paz.

Por su parte, el doctor Fernando Augusto Medina enfocó sus conclusiones en la idea de construir una sociedad más incluyente e igualitaria a partir de la academia. Adicionalmente, fue enfático en resaltar que las transformaciones a las cuales se enfrenta el país deben tener en cuenta la riqueza y diversidad de cada territorio en particular, en conjunto con la formación de los administradores públicos y la complejidad que esto conlleva en relación con las proyecciones de paz en el país.



(Foto 16. Clausura del Congreso Internacional de Investigaciones)

Panel Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Una oportunidad para el desarrollo territorial y la participación en Colombia

Para este último día fueron convocados los directores de proyecto Oscar Malagón, Juan Carlos Castro Bolaños, José Francisco Puello, Karim Ramírez, Omar Rey Anacóna, Jeisson Riveros y Jaime Mejía.

El panel giró en torno al impacto del posconflicto en los servicios básicos de los centros poblados del municipio de Fortul en Arauca, el proceso de planificación y participación comunitaria en algunas comunas de la ciudad de Cali, la gestión territorial sostenible en áreas protegidas del páramo de Sumapaz, la administración pública y el desarrollo sostenible en Villavicencio, el estudio de la minería ilegal en el posconflicto, el ambiente y el desarrollo rural integral en cuatro municipios de Caldas, y las formas comunales de Gobierno "desde abajo" como alternativas contra-hegemónicas.

Las conclusiones y comentarios las ofrecieron Thomas Hill, profesor de la Universidad de New York, y Fernando Londoño, director del Centro de Análisis Político (CAP). La clausura la orientaron el profesor Bert Helmsing, del Instituto de Estudios Sociales de La Haya y la Universidad Erasmus Rotterdam, Guy Laforest, director de la ENAP, y Claudia Marisol Moreno Ojeda, decana de la Facultad de Investigaciones de la ESAP.

El profesor Thomas Hill centró su intervención en la importancia que tiene la intersección entre la administración pública y el medio ambiente, pues de allí surgen grandes cuestionamientos de la sociedad civil y del sector privado, desde los cuales se puede dar un nuevo rol a la administración pública, en especial, en su relación con la toma de decisiones estatales.

Además, el profesor Hill propuso replantear lo que entendemos por **bien público**, pues ello permitiría cambiar la gobernanza, de tal manera que pueda enfocarse en el medio ambiente. Igualmente, agregó que debe concebirse una nueva forma de participación e insistió en que

las acciones futuras deben ser de carácter participativo.

Juan Fernando Londoño inició su intervención señalando que desde la academia y la administración pública se podrán tomar mejores decisiones, pues el diálogo entre el conocimiento y la práctica permite entender el escenario de una nueva vida política. Hizo una reflexión sobre la configuración del Estado antes y después del conflicto. Además, enfatizó en la capacidad del Estado para propiciar escenarios de paz y la incapacidad del mismo para resolver las demandas de la sociedad civil, pues no tramita los conflictos, sino que recoge todos aquellos mecanismos de poder con un propósito, lo cual hace que se pierda la participación de la sociedad en este contexto.

Así pues, en términos de Londoño, el reto de la administración pública hacia el futuro es la gestión pública participativa, de modo que el Estado pueda responder a esas demandas de la sociedad civil, dar cuenta de las nuevas realidades y cambiar las lógicas del funcionamiento del Estado para construir una paz estable y duradera.

En la clausura de este evento, las palabras del profesor Bert Helmsing se centraron en destacar la importancia que tiene la innovación institucional frente a los retos del país, así como en identificar la diferencia que hay entre equidad e igualdad. Destacó que la investigación deberá usarse para estudios comparativos que formen nuevo conocimiento teórico y es preciso saber a quién se dirige. “La ESAP debe diferenciarse de otras universidades”, señaló.

A su turno, el profesor Guy Laforest, director de la ENAP de Quebec, indicó que es necesario establecer un equilibrio entre las diferentes metodologías de investigación tomando en cuenta las diversas voces del contexto. Compartió su admiración por el entusiasmo de los colombianos frente al proceso de paz y por el hecho de que se desestimuló el pesimismo al que alguna vez se vio enfrentado el país.

Finalmente, para cerrar el evento, Claudia Marisol Moreno Ojeda, decana de la Facultad de Investigaciones,

intervino de manera puntual sobre las contribuciones que puede generar la relación Estado-sociedad-mercado, pues esta crea institucionalidad. A su vez, destacó la importancia de las investigaciones que se han adelantado en la Escuela en torno al saber de lo administrativo público, pues de ellas podrán surgir recomendaciones de política pública. Para tal fin, es necesario interpretar la realidad de lo que acontece con la mira puesta en el escenario de posconflicto.

Bibliografía

Departamento Administrativo de la Función Pública. (27 de enero de 2004). Decreto N° 219, 2004. Ley **19 de 1958**. DO: 45444.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (28 de mayo de 2017). Decreto N° 894, 2017. Ley **19 de 1958**. DO: 50247.

OCDE / CEPAL / CIAT / BID. (2017). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017*. OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr.