

La inmersión de los Derechos Humanos en la Mesa de Participación de las Víctimas: formulación  
del Plan de Acción Distrital 2019

Lida Yardey Alonso Arias

Escuela de Administración Pública-ESAP  
Maestría en Derechos Humanos, Gestión de la Transición y Posconflicto

Dra. Eleonora del Pilar Salazar Londoño

Abril de 2024

## **Planteamiento del problema**

Uno de los principales propósitos que se han planteado las sociedades contemporáneas ha sido construir una comunidad política basada en los Derechos Humanos. La promoción de valores universales como la igualdad, la solidaridad, el respeto, la diferencia, el rechazo a la violencia y la corrupción aparecen en la agenda pública como temas inaplazables y tareas urgentes del Estado y la sociedad civil. En ese sentido, la educación en derechos humanos ha servido como un instrumento educativo para combatir toda lógica de exclusión o discriminación social que aún pervive en la sociedad colombiana. De hecho, en Colombia, ha existido un gran avance en dos sentidos: desde el discurso, es decir, como parte de la discusión pública, por una parte; y por otra, ha tenido un impulso desde la política pública, con la creación de planes y proyectos que se han trazado el propósito de incidir desde el plano educativo en la concreción de una sociedad más digna que ponga a los derechos humanos en el centro del debate.

Un elemento para reconocer la construcción de la política pública es conocer y seguir el rastro de las discusiones, tensiones y perspectivas acerca de los temas que tienen los actores involucrados. A saber, cuestiones como la mirada al interior de la institucionalidad o la mirada externa, los enfoques teóricos, epistemológicos y políticos y/o las visiones sobre lo que implica la gestión de un determinado tema, son decisivas para comprender el camino hacia la formulación de una política pública.

De ahí que, la formulación del Plan de Acción Distrital (en adelante PAD) en la ciudad de Bogotá, durante el año 2019, es un buen ejemplo de la tensión que hay entre los representantes de las víctimas del conflicto armado y los representantes de la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación, en la formulación del PAD. Teniendo en cuenta que una parte de la labor de la Alta Consejería corresponde, justamente, a la coordinación de acciones en el Distrito para prevenir, proteger, asistir y reparar a las víctimas del conflicto armado. La articulación entre ambos actores se relaciona con la participación activa de las víctimas en los espacios institucionales existentes incidiendo en la construcción, ejecución y control de la política pública.

## **Formulación del problema**

En el proceso de elaboración de la política pública distrital sobre víctimas, y del Plan de Acción Distrital en específico, actores con perspectivas distintas definieron metodologías de participación, temas de discusión, criterios de evaluación y un horizonte de lo que debía ser el tratamiento del tema de víctimas en Bogotá que fueron hoja de ruta para la elaboración del documento final. Por esa razón, a través de las voces de los miembros que componen la Mesa de Víctimas se identificarán las visiones sobre los resultados que tuvo el PAD y se contrastarán con las visiones de la Alta Consejería como organismo representante de la gestión a nivel distrital. De esa manera puede darse respuesta a la pregunta que orienta este ejercicio investigativo: ¿Cómo se articuló la gestión de los representantes de la Mesa de Participación Efectiva de las Víctimas y la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación en la formulación del Plan de Acción Distrital 2019 Bogotá?

## **Hipótesis**

En la elaboración del Plan de Acción Distrital de Bogotá, en el año 2019, los representantes de la Mesa de Participación de las Víctimas y de la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación tuvieron enfoques, visiones y criterios de percepción y evaluación alrededor de las necesidades pedagógicas, metodológicas y de exigencias de la población víctima, lo que derivó en un límite para formular una política pública distrital integral en la cual se reconociera la participación de las víctimas para darle un carácter inclusivo, democrático y con impacto a la gestión pública.

## **Objetivos**

### ***Objetivo general***

Analizar la gestión de los representantes de la Mesa de Participación de las Víctimas y la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación en la formulación del PAD – en Bogotá

### ***Objetivos específicos***

- Exponer algunas teorías de gestión pública y políticas públicas que articulan el enfoque de derechos humanos en la formulación del PAD.
- Estudiar algunos referentes teóricos sobre los cuales se ha sustentado la educación en derechos humanos en el contexto latinoamericano para el desarrollo, análisis y relación con los debates de la gestión pública.
- Diseñar un instrumento de análisis de información que identifique y relacione las visiones sobre el PAD de los 9 representantes de la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas y los 3 funcionarios de la Alta Consejería para la Paz y la Reconciliación en torno a la gestión pública con énfasis en educación en derechos humanos.
- Analizar a partir de la sistematización de la información el rol realizado por la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas del Distrito en la incidencia y participación sobre la política pública en torno al tema de víctimas.

### **Antecedentes**

Los antecedentes de investigación mencionados y analizados a continuación dan cuenta de la relación existente entre las acciones participativas de las Mesas de Participación en el marco de escenarios decisorios propuestos por gobiernos locales, como un mecanismo y ejercicio autónomo que garantiza mayor incidencia de los actores sociales, la reflexión académica y social sobre los procesos pedagógicos y de sistematización de experiencias de formas de conocimiento y saber que nutren el rol del enfoque en derechos humanos como un aspecto crucial de la construcción de política pública.

Angarita, en una investigación reciente titulada *Prácticas pedagógicas otras para la construcción de una justicia restaurativa pertinente y pluriversal en Colombia: contribuciones desde las pedagogías críticas latinoamericanas y los estudios culturales decoloniales* (2023) plantea la necesidad de estimular un diálogo acerca de los límites y alcances de una justicia restaurativa que sea pertinente y pluriversal en el marco del tiempo posterior al acuerdo de paz en Colombia. Para ese fin realiza un abordaje a partir de estudios decoloniales de saberes y del poder, presentando las teorías que han cobrado mayor relevancia en torno a la reconciliación y la justicia

transicional, para finalizar con propuestas que albergan ideales de pedagogías críticas y estudios situados epistemológicamente en una crítica decolonial desde los derechos humanos.

La investigación tuvo un enfoque cualitativo con especial revisión documental de aportes teóricos y de sistematizaciones de iniciativas actuales, hasta llegar a una conclusión puntual: toda labor pedagógica que pose su mirada desde un foco crítico como el descrito más arriba, trasciende las aulas de los establecimientos educativos para entrar en contacto con otras esferas sociales como el derecho o la economía, ya que encarna en sí misma una posición política enmarcada en un proyecto más amplio. El autor rescata lo que denomina como reconocimiento e inclusión de la pluriversalidad como un elemento clave en todo ejercicio de diálogo que tenga como propósito reconstruir los lazos rotos al interior de una sociedad que se plantee tener en cuenta todas las voces que fueron ignoradas y esto es así gracias a lo que incorpora como cuerpo de su trabajo llamándolo *pedagogías latinoamericanas críticas, liberadoras y de transformación social*.

En la investigación que realiza Solarte, *El diálogo de saberes como un espacio de socialización y construcción de sujetos* (2023) se traza un objetivo bastante útil en lo referido al lugar del saber en la constitución de un modo de ver el mundo. Al respecto, el autor plantea que la participación y el diálogo de saberes son espacios que contribuyen a cabalidad en la apuesta por dar apertura a la reflexión, el debate y la acción colectiva como modo de transformación de la comunidad. Por medio del contexto académico en el cual se desenvolvía, a saber, impartir clases en el grado noveno de la Institución Educativa Instituto Técnico de Santander de Quilichao, el autor propuso un espacio que estimulara una manera de aprendizaje alternativa, menos unidireccional y vertical, tomando un camino crítico, en caminos de ida y regreso en la construcción del conocimiento; todo lo anterior a través de un ejercicio de investigación cualitativa, sistematización de entrevistas y experiencias en el curso con los estudiantes y una revisión documental como estrategia para la recolección y análisis de información.

La conclusión que encontró Solarte en el laboratorio de educación popular que ensayó en el aula de clases fue que la intencionalidad política del objetivo, es decir, formar sujetos capaces de recibir críticamente determinada información y abiertos al diálogo con puntos de vista distintos, tuvo como resultado el fortalecimiento en habilidades analíticas acerca de problemas sociales de distinta envergadura. Hubo un proceso de fractura en la normalización de eventos o situaciones aparentemente cotidianas y eso tuvo como causa el carácter liberador de la formación escolar, no

basada ya en una apropiación mecánica de información o conocimiento. Un punto clave del documento es que ofrece como resultado sistematizado ese diálogo de saberes desde actores sociales del conflicto armado que tuvieron afectación directa, lo cual demuestra la potencialidad y desafíos en la construcción de sujetos políticos en disposición de elevar actitudes éticas y políticas como la democracia, el diálogo y la convivencia.

El trabajo de Herrera *Transformación pedagógica: educación popular para el desarrollo y la paz* (2022) retoma, una vez más, la educación popular como elemento articulador de la reflexión que elabora. Su propuesta es la de diseñar una estrategia de transformación pedagógica que tenga efectos sobre la Corporación Casa de la Mujer, con el fin de fortalecer prácticas como la participación, el diálogo y la incidencia política en los procesos que abogan por la construcción de paz en la región del Magdalena Centro. La revisión documental llevada a cabo tiene dos vías: por un lado elementos de orden teórico en torno a la participación política y la educación popular; por el otro, una sistematización de los encuentros sociales que tuvieron como base la propuesta de una discusión específica sobre el papel que la comunidad tenía de cara a nociones como la paz o el desarrollo.

Entre las conclusiones se encuentra el reconocimiento del carácter político de la educación y el rol desempeñado en la construcción de una sociedad más justa y democrática. Todo lo anterior a través del fortalecimiento, en este caso, de las organizaciones y movimientos sociales que han construido y trabajado los sectores populares; para todo ello, la generación de alternativas pedagógicas, metodológicas y didácticas capaces de dialogar con la realidad circundante a los participantes fue fundamental. La investigación pone sobre la mesa aquellos procesos reflexivos que se dan tras el acercamiento a formas alternativas en los procesos de participación ciudadana que necesitan pasar por procesos pedagógicos como prerrequisito en la formación ciudadana.

Un caso importante por la similitud temática es el de Preciado, cuyo trabajo titulado *Incidencia de la participación de víctimas en la implementación y ejecución de las iniciativas del pilar 8 en el municipio PDET de Ovejas, Sucre* (2022) quien trabaja la participación de las víctimas en la implementación de iniciativas en el PDET de Ovejas, Sucre. En la investigación se traza por objetivo analizar ese proceso de participación e incidencia, comprendiendo la relevancia que tiene para el resultado del plan la inclusión de la mesa de víctimas del municipio. La autora, para cumplir ese propósito, acude a una metodología de análisis documental, sistematización de los encuentros de las mesas de víctimas, con el fin de escuchar los testimonios sobre papel que jugaron.

En el transcurso de la investigación se abrió la posibilidad para que los entrevistados recordaran el proceso y las acciones que fueron relevantes para ellos, incluso, llegaron a sentir que iban a consolidar la participación de las víctimas en términos de incidencia, lo cual les permitió recuperar algunas memorias sobre lo hecho, y de esa manera tener más claridad sobre cómo deseaban ver proyectada la participación del a mesa en la implementación del pilar 8 del PDET, para así generar nuevas alternativas de articulación que hicieran efectiva su incidencia.

En la tesis doctoral de Vargas (2022) titulada *Estrategia pedagógicas y modelos educativos flexibles en escenarios del proceso de paz entre el gobierno y las FARC-EP en Colombia* se propone el objetivo de reconstruir las distintas experiencias educativas que existieron durante el tiempo que duró el proceso de paz e incluso algún tiempo del posacuerdo, entre 2012 y 2019. La autora encuentra en el proceso investigativo que la educación para la paz fue un presupuesto indispensable en la resolución de disensos y conflictos de manera no violenta, además de considerar que la implementación de estas herramientas debe rebasar los marcos pedagógicos preexistentes, sumamente formales, con el fin de afianzar la constitución de modelos educativos más flexibles, capaces de dialogar con las nuevas tecnologías, y que tengan como principio rector identificar y resolver los desafíos y necesidades de las poblaciones que han sufrido décadas de conflicto armado.

En la investigación elaborada por Bustamante, *La dignidad humana en la perspectiva comparada, en especial en la jurisprudencia de tribunales latinoamericanos y europeos* (2021) la propuesta es analizar, por medio de una revisión documental rigurosa, la categoría de dignidad humana tal y como se encuentra consignada en textos constitucionales europeos y latinoamericanos, con el propósito de identificar la trayectoria conceptual en los textos jurídicos y su actualización en el tiempo contemporáneo como un valor o un elemento que, necesariamente, está asociado al reconocimiento, respeto y protección de los derechos humanos. Todo lo anterior con un efecto directo sobre la estatalidad como medio de garantía para las poblaciones nacionales de los respectivos derechos. En ese orden de ideas, todo cuanto hay consignado en los documentos constitucionales de ambos continentes, indica que en los ámbitos jurídicos la definición de dignidad debe ser reconstruida y abarcar aquellos espacios de la vida social, política o del derecho en que exista una ausencia de dignidad y llenarlo con todo el significado histórico y jurídico que lleva auestas. Lo anterior proporciona al presente trabajo una mirada actualizada de las estructuras jurídicas de los derechos humanos sin desconectarlo del surgimiento de nuevos sujetos o activismos sociales, o de las crisis que atraviesan actores sociales en la formulación de políticas públicas.

La investigación cualitativa de Guerrero (2021) titulada *Análisis del proceso de construcción de la política pública de archivos de derechos humanos, memoria histórica y conflicto armado : el caso de Colombia (2013- 2017)* fue hecha a partir de una revisión documental y sistematización de encuentros entre la Comisión Nacional de Memoria Histórica y distintos colectivos de víctimas, con el fin de reflexionar sobre el proceso de construcción de política pública de los archivos de derechos humanos, entre los años 2013 y 2017. El fundamento de la investigación fue analizar la incidencia de la participación de las organizaciones sociales y de víctimas en el diseño de la PPADH. Las conclusiones de ese trabajo resultan cruciales para comprender el valor de ese proceso participativo, pues se tradujo en un fortalecimiento de la relación de confianza entre las víctimas y el Estado al reconocer este último la importancia de rescatar y custodiar la información sobre el conflicto armado. El archivo terminó fungiendo como un símbolo dignificante, pues desde la población víctima tanto la construcción como el acceso al archivo son elementos indispensables en la búsqueda de la verdad.

Buitrago (2020) en su trabajo *Sistematización de experiencia recorridos de reconocimiento. Una propuesta popular: conocer, vivir y transformar el territorio* elabora una investigación sobre la sistematización de experiencias alrededor de los recorridos de reconocimiento en barrios marginales en Usme a partir del trabajo de procesos formativos de organizaciones comunitarias. La perspectiva que persiguió la investigación fue la de estimular la participación y organización al interior de los barrios en los cuales se realizaban los recorridos teniendo como punto de partida los desafíos, problemáticas y necesidades cotidianas. Los recorridos hacen las veces de un escenario de aprendizaje, de encuentro y formación, ya que es la posibilidad de interactuar con otros y con todo cuanto rodea a una persona. En ese punto la sistematización de las experiencias es clave, ya que permite construir un archivo de la formación y el aprendizaje, no sólo de quienes acuden esporádicamente al recorrido, sino sobre todo para aquellos que lo realizan con constancia.

Un trabajo que se emparenta bastante con el tema de investigación del presente texto es la tesis de maestría realizada por Gaitán titulada *Evaluación de la eficacia de la participación en la construcción del Plan de Acción Distrital, para la vigencia 2019 por parte de los miembros de las mesas locales de participación efectiva de víctimas en la ciudad de Bogotá* (2020) sobre la evaluación de la participación por parte de los miembros de las mesas locales de participación de víctimas en Bogotá en el proceso de construcción del PAD en el año 2019. La labor que lleva a cabo el autor es de carácter cualitativo con énfasis en el análisis documental y la entrevista

semiestructurada como herramientas investigativas. El principal objetivo que siguió Gaitán fue el de evaluar, en términos de eficacia, la participación de los miembros de las mesas de participación locales de víctimas del conflicto armado interno en Colombia frente al plan de acción en el distrito. La cuestión resulta significativa porque el tema discurre sobre una problemática de confianza entre las víctimas y la institucionalidad, representada en el sistema distrital de atención y reparación integral a las víctimas, ya que hubo diferencias de orden político y presupuestal por parte de la entidad, esto es, la priorización de temas ajenos al interés genuino por mitigar la vulnerabilidad a la que estaba sometida la población indígena en Bogotá. El autor aborda el principio de participación de las mesas de víctimas en el plan distrital y establece un diálogo que es sistematizado, tomando en cuenta las razones que esgrimen del por qué hubo tensiones que afectaron la ejecución del plan de atención, al punto de ofrecer datos relacionados con las asignaciones financieras propias de la gestión pública y la percepción que tienen los integrantes de las mesas con respecto a los temas de salud y vivienda. Además de ello, también revela lo que para los representantes son las características idóneas en el momento de sentarse en una mesa de trabajo con las entidades del distrito.

Un trabajo vinculado con el rol de la gestión pública y su relación con las víctimas es el que realizan Acosta y Pineda (2020), denominado *LABCAPITAL : laboratorio de innovación para la gestión pública distrital* donde realiza un estudio de caso sobre LABcapital a partir de un análisis comparado con casos exitosos a nivel nacional e internacional. El propósito que persigue la investigación es contribuir a abrir y profundizar un debate sobre la innovación pública por medio de la mirada en el caso específico de la labor que ha desempeñado LABcapital y de la puesta en marcha que ejecutó la veeduría distrital como entidad de control preventivo en la ciudad. Un punto culmen de las conclusiones es la necesidad de encontrar y fortalecer apoyos en los laboratorios de innovación como elementos potenciadores de las estrategias para el fortalecimiento de la educación en derechos humanos para los participantes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, aún más, teniendo en cuenta que LABcapital tiene como misión contribuir a transformar la gestión pública por medio del fomento de la innovación en la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación y en el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, ambas entidades con responsabilidad directa sobre los derechos de la población víctima del conflicto armado.

El lugar de la participación política de las víctimas del conflicto resulta un tema transversal en la identificación de antecedentes relevantes para la presente investigación. Un trabajo que ilustra muy bien esa relación es el de Rojas (2020) quien realiza ese análisis utilizando una variable como lo es la violencia y su necesaria reducción. Para ello elige una metodología cualitativa en la cual hace una revisión y sistematización de literatura nacional e internacional confrontada con datos estadísticos y análisis de los resultados de las políticas públicas enfocadas en la relación mencionada, a saber: participación y población víctima.

El objetivo que se trazó la investigación estaba ligado a la identificación en el plano individual de la afectación por la violencia y la respectiva repercusión en la participación durante la temporalidad posterior al hecho violenta, es decir, en el periodo de reducción. Lo que evidenció el proceso investigativo fue que la participación política en los escenarios electorales y no electorales, tras el momento de disminución de la violencia fue significativo, con preferencia por los estímulos de participación ciudadana impulsados por visiones grupales. Acerca de la participación estrictamente individual la investigación halló que existía un aumento siempre y cuando los individuos vieran reflejados sus intereses o la oportunidad de posicionar su perspectiva en el ámbito electoral. Con respecto al ámbito público saltó a la vista el interés de la población víctima por consolidar sujetos políticos en los territorios de los que provienen. Así, se comprende la intención de las víctimas en asumir un rol participativo con capacidad para traducirse en incidencia política, siempre acompañado de un contexto más amplio en el cual la disminución de la violencia en los espacios de participación no electoral tengan cabida, lo que implica, como no puede ser de otra manera, la recomendación de que el Estado cree espacios que superen el mero ejercicio deliberativo y de recolección de datos e información y se plantee dar un paso adelante por superar la violencia como mecanismo ineludible para ampliar la participación de las víctimas.

La relación con el tema propuesto en esta investigación radica en la experiencia exitosa que resulta de los procesos donde se convocan mesas de diálogo con capacidad en participación en temas de derechos humanos, donde se sobreponen las particularidades de los territorios como el diálogo de saberes llegando a puntos de consenso.

El tópico de una experiencia exitosa producto de los procesos en los cuales se convocan mesa de diálogo con una relativamente amplia capacidad de participación de discursos y prácticas en derechos humanos y que tiene como prioridad la dinámica específica de los territorios es lo que se encuentra en Saiz, titulado *Las mesas de diálogo en seguridad y derechos humanos : una*

*experiencia de gobernanza en el departamento de La Guajira (2020)* quien trabaja el tema de las mesas de diálogo en seguridad y Derechos humanos a la luz de la experiencia que aconteció en la gobernación de La Guajira. Esta investigación toma como elementos metodológicos el análisis documental y las entrevistas y cuyo objetivo principal fue establecer la manera en que la medida por parte de la gobernación permitió generar redes de gobernanza en los territorios sobre los cuales se despliega el diálogo, además de conocer cómo la iniciativa ha contribuido a la solución de problemáticas de interés público que abran paso a la elaboración de recomendaciones para todos aquellos aspectos que deban ser mejorados.

La conclusión a la que llegó Saiz es que el análisis sobre el caso de las Mesas de Diálogo permite ampliar la comprensión de lo que significa desarrollar procesos de gobernanza en áreas de limitada capacidad estatal, en donde la gobernanza aparece como una alternativa para avanzar en la solución de problemáticas o situaciones que los gobiernos locales no han tenido la capacidad de solucionar, pero también resalta que la participación Estatal, sea de manera directa o a través de la sombra de la jerarquía, continúa siendo un elemento central para orientar y consolidar los procesos de gobernanza en el nivel local.

La pertinencia de hablar sobre Educación en Derechos Humanos nos sitúa en el trabajo de Velásquez *Política pública de educación en derechos humanos desde una perspectiva histórica (2020)*, quien mediante una investigación de corte hermenéutico utilizando como herramientas el análisis documental interpretativo se plantea describir, analizar y sintetizar, desde una perspectiva histórica, de la política pública en educación en derechos humanos en Colombia todo el entramado de articulaciones democráticas surgidas del entrelazamiento entre sociedad civil y Estado colombiano. Para dicha labor procuró elaborar una descripción del proceso histórico-evolutivo de las políticas públicas ligadas a la educación en derechos humanos durante el periodo 1970-2010, además de localizar eso que llamó los puntos de articulación democrática entre los dos pliegues de la comunidad política colombiana como lo son la sociedad civil y el Estado.

Lo que arrojó la investigación fue una serie de obstáculos de orden estructural entre los que se encuentra, por un lado, una tara epistemológica en la cual el 80% de la población desconoce la existencia de los derechos humanos, ya que no hay una comprensión cabal del concepto y sus alcances; en segundo lugar, un obstáculo cultural y sociopolítico, pues no hay ni un reconocimiento ni una familiaridad con la Constitución Política de 1991; en tercer lugar, los derechos humanos en Colombia no han contado con una pedagogía de difusión significativa, lo cual reduce su valor en

la esfera pública; en cuarto lugar, y claramente identificado con el punto anterior, aparece un desconocimiento de la situación de derechos humanos en el país; en quinto lugar, las ciudadanías no se encuentran emparentadas con las dimensiones jurídicas de los derechos humanos, desplegadas tanto en el ámbito jurídico como cultural; finalmente, hay una falta en el Estado, que se convierte en una recomendación necesaria, y es que no hay un auspicio de procesos educativos en derechos humanos para la formulación de las políticas públicas.

Este esfuerzo investigativo se relaciona con el presente trabajo en que hay un abordaje secuencial históricamente de lo que ha sido la política pública en derechos humanos en Colombia durante cinco décadas en un estrecho vínculo con la participación de la sociedad civil, permitiendo comprender algunas de las situaciones persistentes en escenarios para la garantía de los derechos humanos. Hay una utilidad fundamental en la descripción de la trayectoria en educación en derechos humanos incorporada en la formulación de políticas públicas junto a los resultados que sugieren desconocimiento de los derechos humanos alineados con los procesos de la población víctima del conflicto armado.

El trabajo investigativo de Mora (2018) titulado *Referenciales de la Política Pública de Participación Ciudadana en Bogotá 2004 – 2017* que tiene un contenido cualitativo con Bogotá como estudio de caso, para lo cual se vale de un análisis documental que le permite caracterizar el modo en que se orientó la política pública distrital de participación ciudadana alrededor de los procesos distritales de formación y capacitación, justamente, para la participación política, en específico, en la conformación del Sistema Distrital de Participación Ciudadana. Una buena parte de su trabajo lo enfocó en identificar los referenciales teóricos que han guiado la acción de los actores institucionales encargados de la operación participativa, con el propósito de explicar las lógicas internas de funcionamiento para así aportar elementos que abran nuevas vetas de comprensión y fortalecimiento a la temática.

El autor concluye que existen problemáticas en el ejercicio participativo desde dos variables, una asociada al funcionamiento institucional distrital, en el cual se resaltan tres características: la primera de ellas es la falta de claridad en las instituciones sobre el desarrollo y alcance de los procesos; la segunda, hay una desconexión entre la ciudadanía y los territorios en lo que refiere a la participación como un objetivo de la política pública; finalmente, se identifica una dispersión en las acciones para el fortalecimiento de los procesos participativos junto con la falta de estrategias en la comunicación y la divulgación de la situación, desafíos y alcances de la

participación. Por otro lado, se encuentra la variable asociada al ejercicio participativo por parte de la ciudadanía, evidenciando desconfianza en la institucionalidad debido al desgaste, la falta de apropiación de los mecanismos y la ausencia de herramientas útiles y sencillas para una interlocución efectiva con el gobierno.

La investigación de Mora señala, además, cuáles son los referenciales teóricos sobre los cuales se ha sustentado la creación de la política pública y así permite comprender el porqué de las estructuras y metodologías utilizadas. También suministra las bases que abren la posibilidad de justificar la importancia de incorporar el componente de educación en derechos humanos, visto como elemento principal en el abordaje del apartado teórico dentro del Plan de Desarrollo Distrital.

Por último, el trabajo de Mahecha, titulado *Las mesas de participación de víctimas del conflicto armado, una mirada desde la pedagogía sociocrítica* (2018) retoma la relación entre las mesas de participación de víctimas del conflicto, como parte de la sociedad civil, encarnada en agrupaciones como las Organizaciones de Población Desplazada, OPD, y el Estado, como entidad principal encargada de la formulación y ejecución de políticas públicas. Para ello hace uso del caso de estudio del municipio de Soacha entre el 2004 y el 2010. El objetivo trazado por la autora es el de identificar las categorías de la pedagogía crítica presentes en el ejercicio de las mesas de participación por parte de las víctimas del conflicto armado. Para conseguir ese fin consideró profundiza en dos cuestiones: por un lado, el rastreo de las categorías emergentes de la pedagogía crítica en los documentos seleccionados; por otro lado, el reconocimiento de la importancia del sentido pedagógico y crítico en las mesas de participación para las víctimas del conflicto armado.

En las conclusiones, Mahecha sugiere que las mesas de víctimas son comprendidas como una estructura participativa regulada por el gobierno, ocasionando divisiones al interior de las organizaciones por la confrontación que surge al no tener claro los conceptos y alcances referentes a la política pública; desde la acción dialógica la mesa de víctimas permite la interacción entre líderes de diferentes enfoques y hechos victimizantes lo que se convierte en una forma de discusión diversa donde la información es replicada.

Del proceso de búsqueda de antecedentes, se encontraron aportes en diversos temas, referentes teóricos de las categorías que se pretenden abordar en participación, gestión pública, educación en derechos humanos, política pública; de igual forma el recorrido permitió reconocer

procesos de sistematización rigurosos que pueden apalancar la metodología investigativa que se adelanta en el presente trabajo de profundización.

## **Marco conceptual**

Los distintos fundamentos teóricos necesarios para esbozar una serie de ideas que han constituido el hilo conductor de categorías y conceptos predominantes alrededor de la gestión pública, la gobernanza, la política pública, la participación política, el enfoque de derechos humanos y las nociones que desde el derecho se han construido en Colombia alrededor de las víctimas. Todo este aparato teórico servirá para delimitar un campo de conocimiento bastante amplio y ubicarlo sobre referentes más significativos o sintéticos de cada una de las categorías a trabajar.

### **La nueva gestión pública**

Barzelay (2001) ha planteado que en las décadas siguientes a la posguerra, sobre todo en la de los setenta, surgieron preguntas respecto al funcionamiento de la gestión pública. Así que en el mundo anglosajón, principalmente el Reino Unido, aquejado por la estanflación (término replicado al español del inglés *stagflation* y que refiere al momento en que las economías nacionales se produce un estancamiento del crecimiento económico a la par que el ritmo de la inflación es incontrolable y la percepción pública sobre la burocracia, cada vez más negativa, el servicio civil pasó a ser un problema relevante para las políticas estatales y gubernamentales. Aspectos como el manejo de las políticas públicas, con foco en la forma, método y labor de la organización administrativa, se convirtió en una obsesión de la primera ministra Margaret Thatcher, ligada centralmente a una preocupación: la eficiencia y el impacto de la gestión pública.

Con gran velocidad, a través de organizaciones como la OCDE la perspectiva se internacionalizó, a tal punto que sólo una década después ya se estaba ejecutando en países como Nueva Zelanda, Australia o Suecia, hasta que en los noventa la reforma de la cuestión pública estatal había llegado a los Estados Unidos. La Nueva Gestión Pública, en adelante NGP, se comprendió como parte de un debate de carácter profesional alrededor de temas como la estructura, la gestión y el control de la administración y todo el sector público se entendió como “un diálogo acerca de cómo enfrentarse operativamente a cuestiones que se plantean, tanto en teoría como en

casos concretos, referidas al problema de cómo estructurar, gestionar y controlar la burocracia y el sector público en su conjunto” (Barzelay, 2002, p. 23).

La NGP es una doctrina que surge para hablar de «buen gobierno», esto es, toda concepción capaz de circular cultural y socialmente sobre lo que significa un gobierno sustentado en la eficiencia y la responsabilidad. Buena parte de esta apuesta estuvo marcada por la crítica al modelo que predominaba el sector público anteriormente, conocido como Gestión Pública Tradicional, que, a grosso modo se amparaba en principios de legalidad, una robusta burocracia que tenía como propósito garantizar la eficiencia, pero sobre todo la racionalidad en los procedimientos estatales.

Por esa razón fue pensada a gran escala, como una organización administrativa capaz de expandirse debido al papel transversal que ocupaba el Estado, lo cual implicaba una gran centralización en el aparato estatal. De hecho, ese fue el quid del problema que se identificó desde la experiencia británica: el grosor del Estado afectaba el correcto funcionamiento del sector público, y en esa dirección el mercado podría hacer un mejor trabajo. Así, la NGP planteó el involucramiento de técnicas y elementos de la administración privada con el fin de aplicarlos en la administración pública, pasando del modelo a grandes escalas con centralidad en el Estado hacia uno en el cual las entidades públicas debían reducirse a unidades más pequeñas para proveer los servicios públicos (Pérez, Ortiz, Zafra, & Alcaide, 2011). En ese orden de ideas se desprende la idea según la cual un gobierno eficiente implica

Un proceso de adecuación de los productos y servicios que se desean a las políticas que se supone son socialmente aceptables y sustantivamente convenientes, así como a la gestión de servicios de un modo cada vez más efectivo y eficiente. También implica otra serie de argumentos basados en la idea de gobierno responsable, como que los funcionarios y burócratas serán controlados de forma más efectiva por los centros u órganos de poder democráticamente elegidos siempre que la responsabilidad por el coste y la calidad de los servicios pueda ser impuesta a esferas identificables de la jerarquía administrativa (Barzelay, 2002, p. 24).

La NGP es una filosofía de la administración, y como tal, una visión de mundo, una herramienta de análisis de cualquier política pública bajo las directrices de la eficiencia y la autonomía institucional. Por esa razón ha influenciado a distintos gobiernos a nivel mundial, ya que es una respuesta ideológica y técnica alrededor de problemas concretos que emergen de las

sociedades contemporáneas, que implicó una articulación y cooperación creciente con el sector privado y encaminó una reingeniería de la estructura estatal y de la doctrina del ordenamiento administrativo, con especial énfasis en lo que se conoció con olas tres “E” –economía, eficacia, eficiencia– que obligó a una reformulación de las operaciones administrativas y como consecuencia de los presupuestos y el control interno en la gestión (Barzelay, 2000).

También en ese camino fue decisiva la desaparición de los niveles jerárquicos en la estructura administrativa, es decir, un ‘adelgazamiento’ de la administración, buscando la especialización dirigida a la realización de metas y objetivos concretos. Por supuesto, acompañado de la descentralización de las decisiones hacia niveles intermedios, otorgando responsabilidad a una burocracia más delimitada. Otro paso fue la creación de agencias públicas descentralizadas, autónomas y lejanas de la burocratización. También fue clave la diferencia que hay entre la decisión y la formulación, así como la implementación y la administración de la política pública, para permitir una distinción entre lo correspondiente al sector público y todo aquello en lo que podía entrar a participar el sector privado a través de lo que se conoció como *outsourcing* y *contracting out*; incorporación del diseño y ejecución de servicios como un modo de concebir la necesidad de la comunidad política, por lo que emergieron formas de medición de la calidad (Villanueva, 2006, p. 133).

En el caso de América Latina la situación no distó de lo que ocurría en la Europa con influencia anglosajona de Estados Unidos. La segunda mitad del siglo XX se caracterizó por una crisis de la forma-Estado cuya gravedad era aun más honda que la del viejo continente. Además de la crisis fiscal recurrente en las economías latinoamericanas, el modelo de desarrollo económico de sustitución de importaciones se vio ante una encrucijada y la inestabilidad fue mayor debido a la amenaza constante de la deuda externa como factor de profundización de la crisis. Así que también en el subcontinente americano se visualizarían los problemas del estancamiento y la inflación. En ese sentido, las reformas que sobrevendrían en la década de los ochenta y noventa tuvo como punta de lanza resolver la crisis financiera de los estados, esto es, la estabilización económica.

En un documento bastante sugerente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, preparado en 1998, el planteamiento en torno a la situación en América Latina es bastante clara, específicamente en lo referido a la necesaria reducción del Estado, para fracturar

la tradición burocrática, de política social y económica basada en el modelo nacional-desarrollista. Para ello se plantearon varios elementos, que en el medio académico se ha comprendido como *reforma del Estado*, que no es otra cosa más que la modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad a nivel global (Villanueva, 2006) y que puede sintetizarse de la siguiente manera:

El aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras forman parte de este proceso. Igualmente, el Estado debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y a la universidad, a efectos de crear un entorno adecuado al aumento de la competitividad de las empresas. Se destaca que el Estado también debe actuar para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica y a la distribución de la renta (...) En el área social, el camino está en fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador de las políticas públicas. Para esto, se torna fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al Tercer Sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica (...) Pero debe hacerse un primer llamado de atención para el caso latinoamericano: es necesario mantener el poder de intervención estatal directa, en caso de que no estuviesen dadas las condiciones sociales mínimas para compartir las actividades con la sociedad. Por consiguiente, es preciso diferenciar las situaciones en las cuales los servicios podrán ser suministrados por más de un proveedor y/o por entidades públicas no estatales, de aquellas situaciones en las que el aparato estatal será el único capaz de garantizar la uniformidad y la realización sin interrupciones de las políticas públicas (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998)

### **La gestión pública como gobernanza**

Gran parte del discurso de la administración pública se deslizó sobre el concepto de gobernanza, comprendido en anteposición al contexto de crisis generalizado que se cernía sobre el continente europeo y el subcontinente latinoamericano. Lo que estaba en tela de juicio, valga decir, era el conjunto de acciones de los gobiernos, más que el sistema mismo sobre el cual desplegaban

su acción; de lo que se trataba era de sobrellevar, y superar, la crisis de los estados sociales y las sociedades estatizadas (Villanueva, 2006). Al hablar de gobernanza se hace referencia a

Un paradigma que surge en el marco de la crisis de legitimidad y representatividad de los sistemas políticos producto de las limitaciones propias de los modelos del Estado de bienestar y socialista a partir de los años setenta. En el caso latinoamericano se evidencia que, dados los incipientes resultados de las tendencias de ajuste estructural frente a la resolución de problemas sociales, se generaliza un enfoque basado en la necesidad de democratizar la gestión gubernamental asumiendo que la participación de la sociedad en la gestión de problemas sociales posibilita una mejor capacidad de respuesta, pero implica a su vez un cambio en las pautas de comportamiento e interrelaciones entre gobernantes y diversos grupos sociales (Chica & Salazar-Ortíz, 2021, p. 27).

La gobernanza plantea que el horizonte no es tanto el fortalecer el gobierno de un país como sí construir y consolidar un entramado relacional y formas de gestión que vincule, a través de la cooperación a agentes públicos, sociales y privados, fracturando la jerarquía propia de la actitud gubernamental anterior a la transformación de la gestión pública. Como concepto, la gobernanza exige que la institucionalidad y los recursos disponibles en el plano estatal, desde los económicos hasta los coercitivos, alcancen el estatus de componentes de la acción misma de gobernar, desacreditada en el contexto de la crisis. Otra manera de decirlo es que la conformación de una institucionalidad y la administración y distribución de los recursos estatales *posibilitan* o no al gobierno de actuar conforme a unos principios y eso se verá reflejado, o no, en la legitimidad o aceptación social del accionar concreto que despliegue el gobierno, esto es, que la medida con la que se valorará la gobernanza de un gobierno serán los resultados que consiga con lo que tiene a la mano para realizarlo (Villanueva, 2006).

Otra forma de comprender la gobernanza es como un “*concepto poscrisis*”, es decir, que debido a la crisis se hizo factible distinguir entre la acción de un gobierno y el gobierno de la sociedad o la dirección de la sociedad, lo que permitió a las sociedades contemporáneas asimilar la idea de que no bastaba con ser dirigidas, sino que había que poner foco en las situaciones que causaban desgobierno social y político. De ese modo, la gobernanza permite visualizar, a modo de concepto, dos frentes: por una parte, la diferenciación con los modelos anteriores que llevaron a la crisis gracias a las actuaciones que llevaron a cabo, y que en América Latina estuvo ligado a

aspectos como el caudillismo, el populismo, el nacionalismo desarrollista, etc.; por otra parte, se sitúa en el futuro, más dinámico, capaz de permitir una interacción de la sociedad de manera más amplia a partir de la recomposición del modelo estatal y, por ende, de toda la administración pública con el fin de modernizar las relaciones al interior de la sociedad, el mercado y el aparato estatal (Villanueva, 2006). Tenemos, pues, que gobernanza es “un nuevo proceso directivo, una nueva relación entre gobierno y sociedad, la gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz” (León, 2013).

Para el caso de los países latinoamericanos, la aplicación del modelo de NGP tuvo efectos de distinta índole, adversos en muchos casos. Una de las principales críticas es la excesiva descentralización, ya que se diluyó el centro de mando en torno a las políticas públicas; al romperse la jerarquización en la búsqueda de cuestionar el control vertical, lo que ocurrió fue que se hizo difuso el lugar de la responsabilidad entre las coordinaciones de las entidades organizativas, y, asimismo, los resultados se focalizaron tanto como la evaluación de cada gestión, que desembocó en un distanciamiento de la idea de bienestar eficiente que se ofrecía a la ciudadanía. A su vez eso ha ocasionado “una mayor fragmentación y ambigüedad de las funciones, así como una especialización vertical y escasa cooperación entre agencias” (Pérez, Ortiz, Zafra, & Alcaide, 2011, p. 132) e incluso se ha refundido, en el afán de eficiencia administrativa en el sector público, los principios rectores de la labor de la gestión pública, tales como la justicia social, la neutralidad o el bienestar social.

Otra crítica común ha sido que la aparente modernización de la burocracia ha sido una apariencia, ya que lo que ha sucedido es una simulación de dicha modernización bajo lógicas todavía tradicionales, cuestión que ha generado la crítica de la implementación de un modelo estructurado para sociedades europeas, en las cuales la burocracia ha atravesado un proceso real de actualización con el paso del tiempo, a diferencia de los países latinoamericanos donde operan aún formas entrecruzadas entre los antiguos y nuevos modelos de organización de la gestión pública. Un correlato de la relación entre el sector público y el sector privado ha sido la generación de disonancias, ya que los mecanismos de la empresa privada riñen con los propósitos de la administración pública en muchos casos, entre otros, por ejemplo, por el ideario sobre el cual la gestión pública se mide a partir de resultados, lo cual choca con la percepción que la ciudadanía puede tener sobre toda política pública. Dicha cuestión se agrava cuando se asocia al ciudadano

con un consumidor o cliente, lo que aleja el espíritu de realización de la comunidad y, más bien, ahonda en la individualización de la vida social (Páez, 2005).

Un aspecto a tener en cuenta dentro de las críticas realizadas a la NGP se relaciona al modelo de Estado. La cuestión gira en un doble sentido: por una parte, cuestionar una creencia generalizada acerca del papel neutral, objetivo y aséptico del modelo emergente en el mundo anglosajón, como si no hiciera parte de una disputa de orden ideológica, política y económica. La NGP hace parte de una apuesta forjada en un conjunto de aparatos estatales neoliberales, influenciados por una crítica económica basada en postulados neoclásicos que cuestionan aquellas sociedades donde el papel del Estado cobra un valor preponderante.

Al plantear modificaciones tan radicales, la experiencia de renovación que supuso el cambio de enfoque en la gerencia pública, causó una alteración en las relaciones entre el sector público, el mercado como instrumento regulador, el tercer sector, es decir, las iniciativas provenientes de la sociedad civil, de manera independiente a los dos anteriormente mencionados, e incluso la familia, con una priorización de la eficiencia sobre otros principios en la consecución de objetivos sociales. En segundo lugar, no sólo en América Latina, sino en algunos países de la Europa continental, no fue viable abrir el debate sobre este direccionamiento que tendrían los Estados nacionales, ya que la amenaza de la crisis incentivó el apresuramiento en las decisiones, además del papel protagónico que tuvieron organismos multilaterales como el Banco Mundial, que impulsó este impacto sobre la estatalidad en una clave neoliberal (Ramió, 2001).

Gran parte del problema proviene de lo que se ha llamado *isomorfismo institucional*, es decir, el inconveniente de replicar la estrategia modernizadora que se efectuó en lugares como Gran Bretaña o Estados Unidos o Nueva Zelanda, donde el diseño del modelo de NGP fue pensado para el contexto y la realidad de esas experiencias nacionales, lo que causa un ruido, ya que en el intento de replicar a naciones con diseños institucionales distintos, esto es, reglas de juego y memoria histórica anclada a la cultura nacional, como es el caso de los países de la Europa continental o de América Latina, el entramado de instrumentos de la NGP se queda corto o se topa con límites que impiden que las estrategias modernizadoras y renovadoras de la administración pública tengan todo el efecto que sí tuvieron en otros lugares (Ramió, 2001)

Ramió justamente habla de dos tipos de isomorfismo, el coercitivo, que se asocia en buena medida a la experiencia latinoamericana, en el cual hay presiones de orden formal por parte de

organizaciones supranacionales, a modo de soluciones capaces de resolver una dinámica problemática; el otro isomorfismo es el mimético, asociado a los países europeos continentales, que buscan replicar o imitar el liderazgo de otros países en la región, a pesar de que el entorno no sea el adecuado, o, incluso, que el accionar no sea necesario.

Las dos tendencias mencionadas, la de la nueva gestión pública y la de la gobernanza, han apuntado a la consolidación del papel del Estado, en el sentido de gobernar para satisfacer necesidades emergentes en las comunidades políticas producto de la globalización, los avances tecnológicos, el resurgimiento de identidades de distinta índole, la profundización de la desigualdad y los riesgos ambientales latentes. Ambas tendencias se intersecan en poner en el centro al ciudadano, ya que se le da valor en razón de su participación activa en la sociedad al ser elector, contribuyente y perteneciente a la nación, antes que identificarlo como un cliente y consumidor del servicio público (Sánchez, 2001).

### **Un paradigma emergente: la Post-Nueva Gestión Pública**

Una de las alternativas que ha aparecido a los límites ya descritos es la Post-Nueva Gestión Pública, que se fundamenta en cuestionar y matizar la orientación irrestricta hacia el mercado y la mercantilización del aparato estatal con el fin de avanzar en “un enfoque basado en las capacidades colaborativas entre el Estado y la sociedad”, pero también se plantea que es “un conjunto de posturas diversas que cuentan con algunos ejes comunes como referencia a la apertura basada en una mayor capacidad y calidad de participación ciudadana en asuntos de gobierno más allá de la intermediación del mercado” (Chica & Salazar-Ortíz, 2021, p. 20).

La mirada de la asociación entre lo público y privado se modifica, aunque se sostiene, pero ahora con un marcado propósito de real colaboración y no simplemente de supeditación de lo público a los intereses del mercado o de las empresas privadas y eso lo desarrolla, la P-NGP a través de mecanismos que garanticen escenarios para la gobernanza y que incentiven esa colaboración público-privada. En cierto sentido, lo que ha procurado este modelo es solventar la fragmentación exacerbada del sector público para completar una verdadera reorganización de la administración pública sin abocarse de manera desmedida hacia una lógica estrictamente horizontal o vertical, sino adecuar las estrategias según las necesidades que exijan los ciudadanos con respecto

a x o y servicio (Pérez, Ortíz, Zafra, & Alcaide, 2011, p. 133). En ese orden de ideas, esta propuesta traza una diferenciación con la NGP en tres sentidos:

la implantación de herramientas gerenciales, provenientes del sector privado, que han sido transferidas al sector público; tal es el caso de los modelos de innovación adaptados para las administraciones públicas; segundo, la promoción de herramientas que buscan lograr mayor especialización vertical (por medio de la distribución de responsabilidades entre niveles jerárquicos, mayor autonomía y discrecionalidad del funcionario público en la toma de decisiones) y horizontal (desde la creación de entidades públicas destinadas a objetivos particulares que están en competencia) y, tercero, el uso de herramientas gerencialistas y delegación de autoridad a funcionarios públicos con el propósito de otorgarles una mayor libertad para la solución de problemas públicos (..) Para la P-NGP son más los vacíos y problemas que generan las reformas NGP que sus logros, en especial lo relacionado con el cuidado ciudadano y de lo público, por ejemplo, frente a la capacidad del Estado para garantizar el goce efectivo de derechos, el logro de la dignidad humana y el despliegue de valores públicos tales como confianza, compromiso ciudadano, concurrencia de actores (participación), cooperación, colaboración, comunicación, transparencia de lo público, coordinación entre actores y, consolidación de una cultura ciudadana basada en la democracia (Chica & Salazar-Ortíz, 2021, p. 21).

Con respecto a lo anterior, queda claro que esta innovación para la gestión pública, el desafío de transformación del Estado no se da simplemente como una respuesta a una crisis global, sino como parte de una solución a los límites de los esfuerzos por modernizar las estructuras administrativas en el final del siglo XX. Ahora el propósito de la reestructuración no es la efectividad o la eficiencia a secas, sino la necesidad de crear valores públicos capaces de garantizar los intereses de la ciudadanía en un contexto de desarrollo económico. Todo esto a partir de valores concretos como: recentralización y coordinación horizontal y vertical, disposición para orientar la acción de cara al ciudadano con responsabilidad y rendición de cuentas en las que hay participación ciudadana; profesionalización de la gestión; cooperación interorganizativa; control y evaluación de la gestión; y, por último, funcionarios capacitados y profesionales (Pérez, Ortíz, Zafra, & Alcaide, 2011, p. 134).

## **Política pública**

Al considerar una definición de política pública lo mejor que puede hacerse es mencionar aquello que la compone o la caracteriza. Si bien la mayoría de definiciones están ligadas a una acción emprendida desde un nivel estatal o gubernamental que se traza por objetivo resolver x o y situación que acontece en la sociedad, por lo general a través de programas o planes tratados bajo criterios o procedimientos específicos. Pero no sólo debe concebirse la política pública como un ejercicio reactivo a situaciones exteriores al Estado. André-Noel Roth (2002) plantea que hay al menos, cuatro elementos cruciales para reconocer una política pública: a. un gobierno implicado; b. percepción de los problemas; c. definiciones de objetivo; d. proceso. En ese sentido afirma que “una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático”. (pág. 27)

La acción gubernamental, entonces, responde a situaciones identificadas como desafíos al interior de una sociedad; no obstante, también las políticas públicas responden a la deficiencia de políticas anteriores que deben corregirse, modificarse o reestructurarse para llevarlas a cabo. Y esa acción sólo es visible y entendible a través de la figura de actores sociales que se desenvuelven en el espacio público, ya que es desde estos actores que se concibe, decide e implementan las políticas públicas, así como el efecto que buscan está pensado para sujetos de carne y hueso. Toda política, responde, además, a un campo específico en el que se despliega, no existe de manera abstracta, sino que está arraigada a un aspecto puntual del ámbito social en el cual busca incidir, por eso no se habla solamente de política pública, sino de política social, política fiscal, política migratoria, etc.

También hay que tener en cuenta que una política pública representa lo que se ha llamado un proceso decisional, es decir, hacen parte de “un conjunto de decisiones a tomar en el transcurso de un proceso temporal, más allá del inicial periodo de elaboración de las políticas” (Pallares, 1988, pág. 143). Es justamente ese el carácter público de la política, ya que se supone, y es condición indispensable, que haya sido generada a través de medios institucionales y organizaciones articuladas al gobierno y a la estructura estatal.

Hay tres tipos de enfoques teóricos en torno a las políticas públicas: las teorías centradas en la sociedad, las teorías centradas en el Estado y las teorías mixtas. Las primeras consideran al Estado como “una variable *dependiente* de la sociedad” (Roth, 2002, pág. 29), es decir, el resultado

de las fricciones y fuerzas entre las clases sociales, naciones al interior de la comunidad estatal, individuos o grupos que dan un sentido a las políticas impulsadas y desarrolladas desde el Estado. En este enfoque se encuentran las posturas marxistas, neomarxistas y las variantes latinoamericanas de la teoría de la dependencia. Opuestas ideológicamente se encuentran los enfoques racionalistas, pluralistas y de elección pública. Las teorías que hablan de una independencia del Estado de la sociedad, plantean que lo estatal es visto como “un selector de demandas y un proveedor de servicios” (Roth, 2002, pág. 30). En ese sentido la gestión pública es vista como una elección y decisión política, pues “son los grupos que ocupan el Estado quienes determinan de manera esencial las elecciones en materia de políticas públicas” (Roth, 2002). Algunos enfoques que se encuentran en esta sección son los decisionistas, que plantean un modelo racional en el cual el Estado es la fuente de todo ordenamiento social ligado a la política pública. Asimismo, enfoques como el burocrático que plantea que toda elección pública es el efecto de la pugna conflictiva entre grupos político al interior del Estado. El tercer grupo plantea una mediación entre la lógica estatal y de la sociedad. El enfoque se aleja del racionalismo economicista o de lo social y tampoco colinda con la idea de la sociedad anclada pasivamente al Estado. Posturas teóricas como el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo, el análisis de redes y la teoría de la acción toman en cuenta elementos de orden interno y externo que se desenvuelven en ese tensionante límite que es la relación entre la sociedad y el Estado. Su propósito ha sido “sustituir la búsqueda de las relaciones causales unívocas para tratar de aprehender la sociedad como un tejido de relaciones más complejas, interrelaciones más que de relaciones, de interdependencia mas que de dependencia” (Roth, 2002, pág. 31).

### **Noción de víctima**

Hablar de víctimas en un contexto histórico, político y social como el colombiano exige de cierta precisión, principalmente por el carácter cambiante, politizado e incluso ideológico, que ha tomado la noción al interior del lenguaje político, sobre todo, y en menor medida del académico. Por supuesto la delicadeza del uso de la palabra también se vincula a las disposiciones distintas que ha tenido en el plano jurídico debido a los renovados contextos en que la noción se ha puesto en tela de juicio para construir una más amplia, democrática y universal. Por esa razón el modo en que se trabajará la noción en esta sección estará, especialmente, atada a las leyes promulgadas en torno a ese sector de la ciudadanía que se ha denominado como víctimas. También se mencionará

la concepción que se le ha dado a la Mesa de Participación de Víctimas, con el fin de evaluar su significado y el desempeño reciente.

### **La víctima como desplazado en la Ley 387 de 1997**

En Colombia, por la tradición de violencia política y de pacto silencioso sobre los efectos que tiene la guerra o la violencia en la sociedad, el debate alrededor de las víctimas siempre estuvo ajeno de la palestra pública y, a duras penas, se hacían menciones en los espacios académicos o institucionales. Tal es así que antes de la primera década del siglo XXI tan sólo se hablaba de vaguedades como “daminificado por la violencia” o “desplazado por la violencia, convirtiendo esta última noción, desplazado, como la más cercana en el habla cotidiana y en el lenguaje político a la consideración de víctima, por lo que bajo esa palabra volátil se llegó a pensar que solamente las personas desplazadas por los efectos de la violencia eran víctimas, y a caballo de esa idea restringida, emergió el concepto (Bohórquez, Anctill, & Rojas, 2019, p. 33). La Ley 387 de 1997, emblemática en la trayectoria hacia una noción de víctima mucho más amplia, describe en su artículo 1° que:

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (Ley 387, 1997).

De ese artículo se comprende, además del contexto de la promulgación de la ley, que el universo de las víctimas comprendería a las personas colombianas obligadas o forzadas a migrar o huir de un sitio del territorio nacional hacia otro. No obstante, sí hay mención concreta a las situaciones que causaron dicho desplazamiento, aunque de forma generalizada y genérica, sin ahondar, en torno a la definición también su causa.

## **La noción de víctima en el Pacto de Ralito según la Ley 975 de 2005**

En el caso del proceso de paz llevado entre el Gobierno Nacional y algunos grupos paramilitares, la situación de la definición de víctima se restringe sutilmente. En el artículo 5° ofrece una definición explícita de víctima, al considerarla como:

la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley. También se tendrá por víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se identifique, aprehenda procese o condene al autor de la conducta punible y sin consideración a la relación familiar existente entre el autor y la víctima (Ley 975, 2005).

El uso de la palabra víctima aparece explícitamente y eso resulta una novedad con respecto a la lógica asociada anteriormente, en la cual no se nombraba como tal lo que se quería decir. En este caso el avance es sutil, ya que, una vez más, hay generalizaciones de las causas o los responsables, sin puntos de partida concretos, ni un contexto explicitado que dé cuenta de un inicio de aquello a lo que refiere como generador de daño transitorio o permanente. Sí es importante el punto de reconocimiento con independencia de todo cuanto pueda suceder con el victimario.

## **La ruptura de la Ley 1448 de 2011**

El caso de la Ley 1448 de 2011, denominada Ley de víctimas y restitución de tierras, en su artículo 3° dice:

Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge,

compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima (Ley 1448, 2011).

Es clara la extensión en universalidad de la noción de víctima en este caso, además de situar históricamente la condición en el marco de una fecha concreta del conflicto armado interno colombiano. Pero no sólo eso, pues hay un elemento significativo dentro de esta definición y es la de involucrar como víctima incluso a otras personas que han realizado esfuerzos para acompañar de distintas formas a quienes han sido victimizados en el marco de la guerra en Colombia. Sin lugar a duda solamente ese punto ya amplía la visión de lo que implica la concepción de una víctima. Si se quiere hay una cuestión más democrática en esta visión nacida en el año 2011. Pero eso no será todo, ya que el título VIII, nombrado 'Participación de las víctimas' es un salto adelante con respecto a las anteriores leyes. Anteriormente, más allá de algunos artículos o párrafos, a lo sumo se planteaba la protección a las organizaciones de desplazados o víctimas como un elemento de garantías políticas. En este caso, el artículo 192 dice lo siguiente:

Es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma. Para esto se deberá hacer uso de los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y la ley, para lo cual deberá, entre otros: Garantizar la disposición de los medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes en las instancias de decisión y seguimiento previstas en esta ley, el acceso a la información, el diseño de espacios de participación adecuados para la efectiva participación de las víctimas en los niveles nacional, departamental y municipal. Llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los planes, proyectos y programas que se diseñen y ejecuten en el marco de esta ley y en cumplimiento de lo

dispuesto por el artículo 209 de la Constitución Política. Estos ejercicios deberán contar con la participación de las organizaciones de víctimas (Ley 1448, 2011).

Para los fines de este trabajo es fundamental comprender conceptualmente lo que plantea la ley. Por un lado, el reconocimiento, inclusión y la participación de las víctimas en el diseño, implementación y ejecución de distintas herramientas de política pública para resolver necesidades o situaciones que la misma población caracterizada como víctima considere relevante. Por otro lado, se plantea un relacionamiento en la doble vía: desde las víctimas hacia el Estado y del Estado hacia las víctimas, este último sentido en clave de rendición de cuentas, garantías de instrumentos y herramientas indispensables para cumplir todo aquello que se acuerde en el marco de la política pública.

Y eso se verá mucho más profundizado en el artículo inmediatamente posterior al ya citado, el artículo 193 plantea la participación de manera más concreta en espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas en distintos niveles como el nacional, regional y local, por medio de las Mesas de Participación de Víctimas, que deben caracterizarse por ser amplias, democráticas y buscar la mayor representatividad posible. Por eso el artículo 194 expresa “Para garantizar la participación efectiva de que trata el presente Título, los alcaldes, gobernadores y el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas, contarán con un protocolo de participación efectiva a fin de que se brinden las condiciones necesarias para el derecho a la participación” (Ley 1448, 2011).

En ese sentido la Mesa de Participación de Víctimas será un espacio de inclusión y participación desde la mirada de las víctimas para todos los momentos de una política pública y siempre y sin excepción debe existir una respuesta institucional acorde a la perspectiva que esbozen las distintas mesas a nivel municipal, distrital, departamental o nacional.

### **Participación política**

La participación política es un concepto clave dentro del marco conceptual porque, justamente, de lo que se quiere reflexionar es sobre el papel de grupos sociales que inciden en la escena pública de manera protagónica, constante y decisiva. En ese orden de ideas, tres son los sentidos en los que se puede delimitar la participación. Por un lado como presencia, un modo poco intenso y al margen, a modo de recepciones, al hacer parte de reuniones, donde el individuo no

realiza ninguna aportación de carácter social. En segundo lugar, aparece una activación, es decir, situaciones en las cuales los sujetos despliegan, al interior o no de una organización política, un conjunto de actividades de las cuales toma responsabilidad ocasionalmente o promueve que otros tomen partido. Por último encontramos la noción propiamente dicha de participación, que hace referencia a “las situaciones en las cuales el individuo contribuye directa o indirectamente a una situación política” (Bobbio, Mateucci, & Pasquino, 1985, pág. 1137) Esta mirada sobre la participación es, entonces, simple, pues implica el deseo y la voluntad, tanto individual como colectiva, de involucrarse e incidir sobre la cuestión pública en un determinado contexto o país.

Más aclimatado con la realidad política colombiana, el concepto de participación política se asocia más a un relacionamiento entre actores conforme a una disposición de herramientas o recursos que son utilizados estratégicamente, aunque también como parte de una búsqueda por resolver problemas que circulan cotidianamente en las esferas social, política o cultural. De esta manera se puede entender la participación ciudadana como:

Un encuentro de la sociedad y el Estado que se expresa en varios mecanismos, así: en la esfera política y normativa; en la planeación; en la administración activa; en la administración de justicia y en la administración pasiva. Esta participación de los ciudadanos en la administración puede revestir diversas modalidades, teniendo todas ellas en común el hecho de que el ciudadano interviene en la acción administrativa no como político o funcionario, sino en calidad de miembro de la comunidad y titular como tal de intereses tanto individuales como colectivos (Nader, 2008, pág. 283).

Queda claro, pues, que la participación es un ejercicio realizado a partir de distintas formas, siendo lo principal el papel activo de la ciudadanía, cuestión semejante a la planteada ya por Bobbio en el *Diccionario de política*, lo que permite concluir que no hay una participación sin una propuesta intensa o dinámica que busque incidir en el marco de las relaciones que se entretengan al interior de la sociedad y del Estado. Por esa razón una de las características transversales que plantea Nader es la participación *en* el aparato estatal, en la administración, como un rasgo propio de la ciudadanía que elige actuar inmersa en la institucionalidad. Sobre esa misma argumentación, la participación ciudadana resulta clave en la estructuración de la administración pública, de la gestión pública como un modelo de funcionamiento de la estatalidad a distintos niveles; lo anterior, si se tiene en cuenta que permitir que la ciudadanía participe en la formulación, ejecución, control

y evaluación de las políticas públicas posibilita, además de un reconocimiento y una inclusión social, revestir de legitimidad el proceso mismo de la esfera pública como una preocupación de la comunidad y, además, permite la concreción de políticas mucho más certeras, vinculadas a la realidad y las demandas que tiene la población, lo cual es un efecto decisivo en el fortalecimiento de la democracia (Nader, 2008, p. 284).

### **Enfoque basado en Derechos Humanos**

La sociedad contemporánea está enfrentada a un abigarrado conjunto de conflictividades sociales, que van desde la globalización, las guerras, distintos tipos de malestares sociales y políticos, crisis económicas, disolución de valores que han cohesionado al mundo, entre otros. En ese entrevero, hay actores sociales que pugnan cotidianamente por resistir ante las diversas formas de dominación que circulan en la vida de los Estados y las sociedades, y actúan también de manera global con impactos asimétricos en distintas zonas del mundo. Todo lo cual lleva a la tensión entre los conflictos existentes y la imposibilidad de pensar políticamente una resolución.

Como plantea Boaventura de Sousa Santos (2019): “Vivimos, de hecho, en un tiempo simultáneamente conflictivo y de repetición” (pág. 27). Luego, acerca de la condición actual sobre las resistencias mundiales y el impacto que ha tenido la victoria de la burguesía en el plano internacional, Boaventura plantea la idea de una repetición temporal y espacial de la dominación, con una reproducción constante de las injusticias y desigualdades. Sobre eso dice lo siguiente:

¿Será el presente capaz de repetirse por siempre? La verdad es que la repetición del presente es la repetición del hambre y de la miseria para una parte cada vez más importante de la humanidad, es la repetición de nuevos fascismos transnacionales públicos y privados que, bajo la apariencia de una democracia sin condiciones democráticas, está creando un *apartheid* global, es, finalmente, la repetición del agravamiento de los desequilibrios ecológicos, de la destrucción decisiva de la biodiversidad, de la degradación de los recursos que hasta ahora garantizaron la calidad de vida en la Tierra ¿habrá energías suficientes en el pasado o en el futuro para evitar que el presente se repita indefinidamente? Las energías del futuro parecen desvanecerse, por lo menos mientras

que el futuro siga concibiéndose en los términos en que fue pensado por la modernidad occidental, es decir, el futuro como progreso. (Santos, Educación para otro mundo posible, 2019, págs. 28-29)

Boaventura (2016) sugiere que este proceso está acompañado por una visión instaurada en la sociedad en la que el sufrimiento se encuentra normalizado y toda conflictividad social pase a ser, día a día, un paisaje más, una fotografía entre tantas otras. Lo anterior se agudiza debido al papel de los medios de comunicación o las redes sociales, ya que todo ocurre a un tiempo acelerado que impide detenerse por un instante para reflexionar o sentir sobre lo que ocurre en el mundo en los planos locales, regionales o globales. El escenario descrito trae consigo una carga de incertidumbres, con niveles de intensidad variables y asimétricos según la geografía global y los grupos sociales; entre ellas menciona la incertidumbre con respecto al conocimiento, la democracia, la naturaleza y la dignidad y concluye que “la gran mayoría de los seres humanos no son sujetos de derechos humanos, son antes objetos de los discursos estatales y no estatales de derechos humanos; existe mucho sufrimiento humano injusto que no es considerado violación de derechos humanos” (pág. 168).

Todo el conjunto de situaciones que han afectado a poblaciones civiles y ha afectado los derechos fundamentales de distintos grupos sociales devinieron en una creciente conciencia de la importancia de ahondar en el reconocimiento de la dignidad humana (Mujica, 1999). Si bien, en la vía de lo que se ha descrito más arriba, el impacto de una maldad cruda sobre la humanidad ha sido la constante, también es cierto que el cierre del siglo XX y los años que corren de la presente centuria han traído consigo una emergente conciencia sobre la indispensable defensa del valor humano en todos los niveles, muchas veces nombrado como la revolución de los derechos humanos (Mujica, 1999, pág. 21).

En ese camino surge la relevancia del proceso educativo como una práctica cotidiana capaz de forjar y recrear una cultura democrática y una ética ciudadana que ponga por encima de todo el respeto ante el otro y la solidaridad como base de la humanidad. Por supuesto ese esfuerzo requiere un conjunto de valores y principios que son el punto de partida de toda la práctica de educación que forme ciudadanos comprometidos con un proyecto de esa estatura.

Desde la perspectiva de Mujica, los derechos humanos responden

a la idea de necesidades, necesidades que tienen los seres humanos para vivir dignamente. En ese sentido los derechos humanos implican la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales que tenemos los humanos. Los derechos humanos son a la vez principios, exigencias éticas y cívicas que se traducen en normas legales indispensables para la vida en sociedad. Ellos rigen las relaciones de convivencia entre los seres humanos, orientan el ordenamiento. (Mujica, 1999)

## **Educación en Derechos Humanos**

Para (Mujica, 1999) la educación en derechos humanos se entiende como “una concepción humanizadora de la educación, centrada en la persona y en el respeto a su dignidad. Persona considerada como sujeto de derechos, autor de su propia realización y de su vida personal y social” (pág. 38), pero no solo eso, sino que toda formación en derechos humanos se concibe como un aprendizaje que integra inteligencia, cuerpo y vivencias, con el fin de que se aprehendan y se practiquen junto a otros, lo que deriva en que haya una relación entre la experiencia propia de cada persona y la experiencia grupal o comunitaria. Para Paulo Freire (2016) la educación en derechos humanos es aquella que “en la perspectiva de justicia (...) despierta a los dominados para que vean la necesidad de luchar, de organizarse, la necesidad de una movilización crítica, justa, democrática, seria, rigurosa, disciplinada, sin manipulaciones, aspirando a reinventar el mundo, a reinventar el poder” (pág. 43).

Toda educación que tenga como paradigma o punto de partida los derechos humanos es una educación cuya apuesta es la inclusión social, esto es, la intencionalidad manifiesta de hacer partícipe a toda persona sin ningún tipo de exclusión. Entonces, desde ese razonamiento, es decir, el carácter universal de una educación en derechos humanos, solamente puede desprenderse que sea el Estado, como institución política que abarca, representa y tiene la capacidad de incidir sobre la sociedad y los individuos que la componen, quien debe garantizarla. En ese sentido, Rodino (2015) plantea de manera sugerente que el derecho a la educación es la base del debate sobre lo que refiere a la educación en derechos humanos, ya que sólo a partir de una mirada en ese sentido se abre la puerta para superar las exclusiones. Para la autora, el punto de llegada de cualquier

proyecto educativo en un país que se trace como centralidad la educación en derechos humanos es la inclusión con adaptación, es decir, una propuesta en la que “sea la enseñanza la que se adapte a la diversidad de destinatarios, no a la inversa” (pág. 211), de lo que se desprende que son las instituciones educativas las que deben acoplarse al enfoque de enseñanza, las necesidades propias de cada uno de los contextos en fin de garantizar tanto la calidad como la permanencia.

Como se dijo, pues, la educación en derechos humanos sería al mismo tiempo una parte integral del derecho a la educación, a la vez que una “condición necesaria para el ejercicio activo de todos los derechos humanos y la ciudadanía democrática” (pág. 212), ya que es una cuestión básica: toda chance humana de defender o promocionar los derechos exige un conocimiento sobre ellos. Rodino, según ese orden de ideas, plantea que existen dos metas concretas alrededor de la educación en derechos humanos. Por una parte un objetivo preventivo, traducido, ni más ni menos, que en la apuesta por evitar toda violación de derechos humanos en cualquier lugar del país y del mundo, pero no visto simplemente como un temor a la sanción o como una prohibición, sino como toda una cuestión holística que erradique cualquier tipo de violencia o discriminación. Por otro lado, hay otra meta que es constructiva, en la que se insistirá constantemente, que es la creación de una cultura de los derechos humanos, lo cual se entiende como un modo de ver el mundo basada en la comprensión, respeto y ejercicio de los derechos humanos como pauta del orden social.

## **Metodología**

### **Enfoque y tipo de investigación**

La investigación es de tipo mixto para integrar sistemáticamente los métodos cualitativo y cuantitativo, es decir, analizar los datos cuantitativos a partir de la teoría, de modo que la información mixta me permita lograr un mejor entendimiento del objeto de estudio.

El trabajo tiene tres momentos: i) el primero, de exploración teórica, que permitió fundar las bases de las ideas, categorías y conceptos que dan sentido a la investigación y con los que se da forma a la reflexión cualitativa; ii) el siguiente, descriptivo, basado en el comportamiento de los actores sociales representados en organizaciones sociales, entidades o instituciones estatales y sus

respectivos intereses en tensión alrededor de la gestión pública sobre Derechos Humanos en la población víctima; iii) finalmente, el estudio de del PAD, en el que el grueso de la información ha dado sentido al tipo de investigación cualitativo centrado en el análisis de los testimonios, el contraste entre los puntos de vista, las experiencias distantes y convergentes sobre las visiones de gestión en la coyuntura puntual ya mencionada a partir del registro testimonial de algunos de los representantes de la Mesa de Participación de las Víctimas y algunos funcionarios de la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación.

Junto a esta perspectiva cualitativa, el enfoque socio-crítico (Arnal, Rincón y Latorre 1992) (Alvarado y García 2008) es útil porque ha posibilitado el rescate de la subjetividad de los actores sociales que incidieron sobre la gestión pública, en este caso las víctimas del conflicto armado colombiano, quienes han atravesado un sinfín de dificultados en los espacios públicos para lograr cierto reconocimiento de su voz y de sus demandas ante la institucionalidad. En ese sentido una clave de la participación que llevan a cabo ha sido “reconocer y valorar otras racionalidades y lógicas diferentes a la analítica y cartesiana; la sabiduría popular, el saber cotidiano y la expresión estética, así como las sensibilidades y miradas generacionales y de género han ayudado a confirmar que el saber sobre lo social no es patrimonio exclusivo de la razón científica” (Torres Carrillo 2006, 69). Este elemento resulta transversal, ya que de lo que se trata es de rescatar la posición, el punto de vista, la mirada de la experiencia que tuvieron los representantes de la Mesa de víctimas a la hora de acudir a los espacios de representación para elaborar el PAD 2019, y todavía más, exponer los límites que tuvo la gestión institucional al no divisar la importancia y el impacto que pudo tener en la política pública.

El enfoque socio crítico resulta pertinente para la investigación ya que el modo de construir el conocimiento está sustentado en el diálogo entre la teoría y la práctica y el papel de los sujetos que se desenvuelven en una realidad específica. En este caso, hay un involucramiento entre la investigación y el objeto de estudio gracias al puente que es la construcción de una serie de preguntas. Preguntas que en este ejemplo puntual, los actores que incidieron y participaron en la construcción del PAD, darán una serie de respuestas desde sus visiones, experiencias y vivencias durante el proceso. Lo anterior busca romper la idea de un conocimiento que se da por sentado o dado y abre la posibilidad a un conocimiento y comprensión de la realidad basado en la praxis de los sujetos y en la crítica de la que estos son capaces con respecto a su realidad.

Pero el enfoque no garantiza solamente la crítica, sino también toda una reflexión de transformación de las realidades a las que los sujetos, en este caso las víctimas, se ven enfrentadas. En ese orden de ideas es que todo el campo de conocimiento no institucionalizado, no del todo racionalizado, juega un papel. Por eso las visiones sobre la gestión pública en torno a un plan específico son importantes justamente porque incorpora el carácter subjetivo, pero no es sólo eso, pues también es un proyecto, un horizonte a perseguir, una esperanza, que incide y determina muchas veces la acción de los actores.

## **Población**

La investigación se realizó con nueve representantes de la Mesa de Participación de las Víctimas, quienes ocuparon el papel de líderes activos de las organizaciones de cara a la elaboración del PAD. Cada uno de los miembros representó diferentes hechos victimizantes, distintas localidades de la ciudad de Bogotá, lugares de orígenes diversos y enfoques diferenciales específicos tales como pertenencia étnica al pueblo Nasa, mujeres campesinas, mujeres afrocolombianas, persona con discapacidad y muer jefe de hogar. Por otro lado, también fueron entrevistados tres funcionarios que hicieron parte de la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación, quienes representaron, a través de sus testimonios, las posturas de la entidad y el Distrito en la elaboración PAD.

## **Técnicas e instrumentos de recolección de información**

El aspecto relacionado con la recolección de datos, información y testimonios es de suma importancia porque es el corazón de la investigación, ya que es la búsqueda que permite responder a la pregunta que guía este trabajo. Por esa razón, para conocer de manera holística la experiencia de construcción del PAD en Bogotá sobre la incidencia y participación en la gestión en Derechos Humanos, se analizan las visiones que tuvieron la Mesa de Participación de las Víctimas y la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación.

En ambos casos se realizaron entrevistas semiestructuradas con un cuestionario previamente construido con base en los propósitos generales y específicos que han dado curso a este trabajo de investigación. En el caso de la mesa se elaboró una caracterización previa de los nueve entrevistados con el fin de identificar con algún grado de precisión generalidades y

relaciones entre las personas que darán su testimonio<sup>1</sup>. La entrevista, como técnica para dialogar con los representantes de la Mesa de Participación de las Víctimas y la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación, fue diseñada con preguntas abiertas que dieran cuenta de tres aspectos a partir de los testimonios y las vivencias: i) la participación e incidencia en el PAD; ii) las visiones sobre gestión pública en la política distrital de víctimas; iii) el papel de la educación en derechos humanos durante el desarrollo de la participación, la gestión y la construcción del plan. El propósito de este instrumento era que fluyera una conversación no formal, sino más cotidiana, con un rigor hacia un horizonte claro previamente definido, pero sin ninguna rigidez que desestimara aspectos articulados a las referencias a la propia vida o a formas discursivas de nombrar aspectos que podían ser de utilidad en la investigación.

A partir del testimonio es posible identificar e interpretar las percepciones, significados y códigos comunes en torno de un hecho específico y común, lo cual facilitará la comprensión de la experiencia colectiva de cara a los propósitos que se traza la investigación. Al ser semiestructurada lo que se buscó fue partir de una guía basada en un cuestionario previo, ya preparado, en el cual se pensaron momentos concretos de las conversación que rodean los ejes principales de la búsqueda investigativa, sin querer controlarlo todo y permitiendo en todo momento fugas del marco de las preguntas, aunque siempre con la mira bien puesta, para que no se desborde en la charla los objetivos que con ella se persiguen.

---

<sup>1</sup> Gracias a la asesoría de la psicóloga profesional Eliana Cecilia Aguilera Sarmiento, cuyo número de tarjeta profesional es 252980, fue posible avalar las preguntas que se construyeron sobre la base de un principio de respeto a la dignidad de los entrevistados con el fin de evitar cualquier acción con daño respecto a sus historias de vida.

## **Matriz de análisis de información**

Para avanzar en la fase de análisis de datos se realizó una observación simple a partir del registro de la información de los testimonios y su interpretación en una matriz de sistematización. El propósito fue sintetizar la información al mayor nivel a partir de interpretaciones y citas textuales, entendiendo que la voz directa, la frase explícita del entrevistado era un elemento fundamental en la intención de captar los puntos de vista, las ideas, los códigos y el espíritu de quienes conversaban. Por razones de seguridad, en el análisis realizado se decidió utilizar una convención básica para nombrar a las personas entrevistadas tanto de la Mesa de Víctimas como de la Alta Consejería. En el caso de los primeros se reconocerán como ‘Representante’ con un número asignado del 1 al 8, respetando siempre el género masculino o femenino de quien fue entrevistado. En el caso de la Alta Consejería, al ser todos hombres, se reconocerán como “Funcionarios” con un número asignado del 1 al 3.

## **Entrevista a Representantes de la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas del Distrito**

1. ¿Para el 2019 que conocía usted sobre la Política Pública de Víctimas del Distrito y del Plan de Acción Distrital?
2. ¿Sabía usted que haría parte activa de la formulación del Plan de Acción Distrital 2019 y que para ello se requería el ejercicio de la gestión pública?
3. ¿La Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación previo a la formulación del Plan de Acción Distrital 2019 brindó a los representantes de la mesa de víctimas algún tipo de herramientas de gestión? ¿Cuales?
4. ¿Cómo percibe usted las formas de gestión de los representantes frente a las formas de gestión de los funcionarios de la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación durante la formulación del Plan de Acción Distrital 2019?
5. De los siguientes elementos cuál considera usted de mayor relevancia en su ejercicio de la gestión durante la formulación del Plan de Acción Distrital 2019.
  - La Formación académica Individual
  - La capacitación brindada por la entidad previa al le proceso
  - La educación popular y aquel saber relacionado con sus vivencias como víctima de conflicto armado en diversos escenarios.

6. ¿Qué opinión le merecerá la gestión de la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación en torno de la Educación en derechos humanos para la formulación del Plan de Acción Distrital 2019?
7. ¿Considera que sus necesidades en educación en derechos humanos como representante de MEPV se encuentran representadas en el Plan de Acción Distrital 2019? ¿Por qué?
8. ¿De qué manera considera usted que afectaría un mayor conocimiento en educación en derechos humanos el ejercicio del rol como representante de MEPV? ¿Desde su conocimiento y experiencia cuales podrían ser las estrategias que permitan a los representantes de las mesas de víctimas hacer un mayor ejercicio de gestión?
9. ¿Desde su conocimiento y experiencia cuales podrían ser las estrategias que permitan a los representantes de las mesas de víctimas hacer un mayor ejercicio de gestión?
10. ¿Qué tan satisfecho se encuentra con el ejercicio de gestión pública realizado por el Distrito en la elaboración del Plan de Acción Distrital 2019? ¿Cuáles son elementos representativos que se podrían fortalecer o incorporar?

#### **Entrevista a funcionarios de la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación**

1. Para el año 2019, ¿tenía usted experiencia en la formulación del PAD y tenía conocimiento sobre este y la política pública de Víctimas del Distrito?
2. ¿Recibió por parte del Distrito previa a la formulación del PAD, capacitación para el desarrollo de este proceso? ¿En qué consistió?
3. ¿Cuál fueron las herramientas en gestión brindadas por el distrito para la Formulación del PAD?
4. ¿Cómo percibe usted las formas de gestión de los funcionarios de los representantes de la MPEV respecto de las formas de gestión de la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación durante la formulación del Plan de Acción Distrital 2019?
5. De los siguientes elementos, ¿Cuál considera usted de mayor relevancia en su ejercicio de gestión durante la formulación del PAD 2019? Frente a los representantes - La formación académica oficial  
- La capacitación brindada por la entidad previa al proceso de formulación del PAD 2019

- Educación popular, saberes basados en las experiencias y vivencias con población víctima del conflicto armado en diversos escenarios.

6. ¿Cuál era la visión sobre derechos humanos con respecto a las víctimas que se tenía previa a la formulación del PAD?
7. ¿Considera que los representantes de la MPEV y La Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación comparten la misma visión frente al enfoque de educación en derechos humanos? ¿Por qué?
8. ¿Cuál cree que sería el impacto a nivel de gestión y política pública si existiera un mayor conocimiento en educación en derechos humanos por parte de los representantes de la MEPV para la formulación del PAD?
9. ¿Considera usted que las necesidades de la población víctima quedaron incluidas en el documento final PAD 2019?
10. A partir de su conocimiento y experiencia, ¿cuáles podrían ser algunas estrategias que permitieran a La Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación realizar un ejercicio de gestión más acorde a las necesidades de las víctimas en los planes?
11. Después de observar el resultado del proceso del PAD 2019, ¿se encuentra satisfecho/a con el proceso participativo de gestión pública realizado por el Distrito en la elaboración del PAD 2019? ¿Cuáles son los elementos que considera deben fortalecer, incorporar o criticar?

## **Análisis de las entrevistas a los representantes de la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas del Distrito y a los funcionarios de la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación que participaron en la formulación del Plan de Acción Distrital 2019.**

Este capítulo contiene el análisis de las entrevistas que se realizaron a los representantes de la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas del Distrito y a los funcionarios de la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación, quienes participaron activamente en la elaboración del PAD. Como ya se ha mencionado, es a través del testimonio de los actores involucrados que es posible dilucidar las tensiones internas que hubo en el proceso de gestión pública relacionado con las víctimas del conflicto armado en la ciudad de Bogotá. El análisis cualitativo de las entrevistas girará en torno a tres tópicos centrales en la propuesta investigativa: a. la participación en incidencia de las víctimas a través de sus representantes en la Mesa y los conflictos que hubo con la institucionalidad distrital alrededor de las garantías ofrecidas para que fuera efectiva; b. las visiones de la Mesa y de la Alta Consejería sobre la gestión pública y el resultado del PAD 2019; c. los puntos de vista sobre la gestión desde un enfoque en educación en Derechos Humanos en el del PAD 2019.

### **3.1. Participación e incidencia de los representantes de la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas del Distrito y garantías de la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación.**

#### *Testimonio de Representantes*

El PAD debe ser entendido como una hoja de ruta que direcciona la implementación de la política pública de víctimas en la ciudad de Bogotá, que, entre otras cosas, recoge todo tipo de propuestas y contenidos propuestos desde las entidades que componen el Sistema Distrital de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, SDARIV (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019). El plan responde a un modelo pensado desde una política de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas que se encuentran en el distrito, buscando intervenir a favor de todas aquellas personas que sufrieron un daño como consecuencia del conflicto armado. Ese modelo está liderado a nivel distrital por la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación y tuvo en cuenta tres insumos fundamentales: 1. Interlocuciones desde junio de 2018, llamadas sesiones PAD, con las mesas de víctimas en las cuales se alcanzaron a recoger 185 propuestas elaboradas por ellos mismos; 2. hubo un espacio amplio para representantes de las mesas locales, de enfoque diferencial y de la Mesa Distrital para elaborar nuevas propuestas ahora

con un carácter más sectorial y en el cual resultaron 160 propuestas consolidadas; 3. por último, la Alta Consejería dirigió esas propuestas a un nuevo espacio ampliado de la SDARIV y llevaron a cabo asistencias técnicas para orientar a las entidades en la viabilidad de cada una de las propuestas. El siguiente paso fue avalar si eran o no viables y plantear escenarios de ejecución (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).

Lo anterior es el planteamiento preliminar que realiza el Distrito desde su perspectiva sobre lo que es el tratamiento integral de política pública alrededor de las víctimas y las formas de participación esbozadas de cara a la formulación del PAD en el año 2019. Desde la perspectiva de las víctimas la lógica de los encuentros, el manejo de la inclusión por parte del Distrito y la labor desempeñada por los representantes tuvo una serie de obstáculos claramente visibles. El testimonio colectivo resalta como una de las taras más importantes la falta de compromiso por parte de los distintos gobiernos distritales, ya que no han tenido como característica la disposición para garantizar derechos a las víctimas que habitan el territorio de Bogotá. Alegan, insistentemente, en la falta de voluntad política como hilo rector de la institucionalidad distrital en lo que se refiere a la inclusión de las propuestas elaboradas por las víctimas.

Sobre el protocolo reseñado más arriba, la Representante 1 plantea que dicha ruta “ha violentado la participación de las víctimas para que no haya avance significativo. Solamente garantizan a las víctimas el plenario ordinario, más no las mesas de trabajo, ni las mesas de construcción de comités y subcomités, que es la forma de nosotros –las víctimas– de adquirir herramientas para concertar con la administración (...) en la formulación del protocolo de participación, las víctimas, con tanto esfuerzo construimos unas propuestas y las anularon. Toda la institucionalidad, tanto nacional como distrital, coloca lo que a ellos les da la gana en sus protocolos, en sus leyes, en su plan administrativo de desarrollo”. No existe preparación, ni mesa de diálogo, ni concertación con las víctimas, lo que demuestra un protocolo en la formalidad que no funciona en su operatividad ni en sus propósitos participativos.

El testimonio de la Representante 2 sigue esa línea. Si bien la mesa conocía el modo de operar del Distrito, nunca se vieron, ni se sintieron reflejados en la construcción, formulación y entrega del PAD 2019. Hay un serio problema de inclusión, pues toda inclusión reclama una participación activa en el proceso, cuestión que está en tela de juicio por lo ya esbozado. Lo anterior está ligado directamente con otro punto crítico del proceso participativo y es la connotación que

desde la Alta Consejería y el Distrito dan a los espacios de socialización, ya que desde la perspectiva de las víctimas la institucionalidad sólo reconoce los espacios de interlocución para validar lo que ya ha sido decidido y construido con antelación y sin la consulta de los representantes. La Representante 2 acerca de ese tema expresa que “La Alta Consejería trajo el plan elaborado, más no una ruta de elaboración del plan”, lo cual permite entender que para los representantes dicha situación fue compleja porque para ellos el procedimiento de gestión debía ser el siguiente: en primer lugar, identificar elementos del Plan Nacional que fueran directrices, para luego, en segundo lugar, bajar esos lineamientos a nivel distrital y ahí establecer una estrategia de interlocución con la Mesa de Víctimas, tanto a nivel local como distrital, y así, en tercera instancia, realizar un proceso constructivo y amplio que diera como resultado el plan de acción distrital, fundado sobre la base de la realidad que atraviesan las víctimas.

La Representante 3 tuvo un papel en el proceso de empalme entre gobiernos distritales, entre el gobierno de Gustavo Petro y el de Enrique Peñalosa. Ha tenido amplio conocimiento sobre la forma operativa en que se construyen los Planes de Acción Distrital y el papel que tiene, en un principio, los planes de gobierno, luego planes de desarrollo, para la elaboración de otro tipo de documentos. Desde su mirada, siempre fue claro que aunque la participación fue activa no hubo metas ni lineamientos consignados en ninguno de los documentos que garantizaran que las víctimas sean prioridad, razón por la cual era esperable que el PAD 2019 no tuviera el impacto esperado.

Desde la Alta consejería no hubo gestión clara y hubo una división entre elementos decisivos del engranaje institucional. Por un lado estaban las entidades misionales como la Alta Consejería; por el otro, la población víctima, representada en la Mesa; y, por último, el ministerio público o la secretaría técnica, encabezada por la Personería Distrital. El problema fundamental fue que las entidades no comprendieron las dinámicas propias de las víctimas lo cual complejizó, por ejemplo, en el caso de la Personería, el que no pudiera encargarse de cumplir los fines misionales de defensa de los derechos humanos de las víctimas, ya que no existía interlocución con la mesa, lo que causaba un estancamiento en los propósitos que los representantes de la mesa tenían para la población. El problema se profundizaba todavía más porque dicha situación causaba un desencuentro entre los representantes y las bases que cuestionaban a las organizaciones de víctimas, pero especialmente, restaba legitimidad a las Mesas como herramientas de representación.

No hubo ninguna capacitación por parte de la AC en herramientas sobre gestión. Cuando se instalaron las mesas de participación efectivas, compuestas por representantes de víctimas, no recibieron formación de ningún tipo. Uno de los inconvenientes, justamente, es que los representantes en las mesas no se encontraban al mismo nivel de conocimiento porque tenían conocimiento sobre la normatividad. No había garantías para la participación efectiva de las víctimas, ya que la brecha se profundizaba porque los representantes de las víctimas no recibían el suficiente apoyo económico además del formativo para llevar a cabo las reuniones mensuales.

El caso de la Representante 5 permite identificar los límites trazados desde la institucionalidad. Para ella, las víctimas no han tenido un lugar central y no hay un punto de partida material, y no tanto simbólico, desde el cual trabajar desde lo que a la población víctima le parece relevante. Para ella “no hay garantía de seguridad para encontrar los cuerpos desaparecidos” y este es un pilar fundamental como eje de la participación, que siempre debe entenderse en clave de identificar y encontrar una ruta efectiva para la búsqueda y el encuentro de los desaparecidos. Si bien, desde su punto de vista, ha habido participación, la incidencia ha sido complicada porque el deseo como víctimas no se refleja claramente en las propuestas que tienen los gobiernos. Siempre hay limitantes en dos sentidos: no hay priorización del papel de las víctimas o no hay los suficientes recursos económicos para que se busque una ruta. Ha sido un ejercicio lento de participación y sin incidencia.

La Representante 7 dice al respecto de la relación con las entidades distritales lo siguiente: "La Alta Consejería no se sienta con nosotros a brindar una capacitación para incidir en el Plan de Acción. Ellos colocan delegados que acompañan las mesas, pero se quedan muy cortos porque no nos enseñan para que nosotros incidamos en la gestión pública. Es lo que nosotros hemos aprendido del día a día con las compañeras y compañeros leyendo". Y, planteada esa situación, sólo algunas veces ciertos funcionarios tienen la disposición de colaborar en la incidencia de la mesa para la construcción del Plan. Es una dinámica reiterativa en los distintos planes de acción distrital y sus respectivos ajustes anuales. En términos generales la excepción es esa colaboración y la regla es el silencio al que se llaman en los espacios de deliberación y concertación.

También hay una crítica profunda a la metodología usada por la Alta Consejería. El Representante 8 participó en el PAD del año 2017 y en los ajustes anuales hasta participar también del plan de la vigencia 2019. Tenía experiencia en las debilidades y desafíos que se presentaban en

el proceso. Para él, la metodología que se utilizó tuvo serios vicios en su construcción porque había veintitrés mesas (20 de las localidades y 3 diferenciales: mujeres, pueblos indígenas y comunidades negras) y lo que se hizo fue una lluvia de ideas que terminó por desbordar los límites del plan de acción, la participación misma y los alcances del espacio, atomizando las exigencias en un listado inabarcable de más de cien propuestas. Por su lado, los representantes de la mesa habían logrado en su trabajo previo identificar doce puntos estratégicos sobre los cuales trabajar y presentar las exigencias. La Alta Consejería desvirtuó el proceso al priorizar la lluvia de ideas como una forma aparentemente democrática de participación. Por su parte, el representante reconoce que una debilidad de la organización de las organizaciones de víctimas fue la falta de claridad de para qué el espacio de participación, lo que generó desencuentros entre los propósitos de los líderes y representantes de las víctimas y las necesidades más inmediatas de las organizaciones. Al respecto dice el Representante 8 que “la participación de las víctimas estuvo mal formulada y no fue clara, ya que no se cumplieron parámetros claros en el modo de la participación ni hubo claridad sobre el cumplimiento de la ley de víctimas ni sobre los espacios creados desde la justicia transicional para la concertación; allí no hubo ningún tipo de concertación, sino una imposición”.

#### *Testimonio Funcionarios*

La política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado a nivel distrital tiene un hito fundamental en 2012 cuando se crea el **Sistema Distrital de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas –SDARIV-**. Un sistema que se trazó como propósito contribuir en la articulación y coordinación de distintas entidades para realizar acciones que tiendan a materializar los derechos de las víctimas en la ciudad de Bogotá. Es importante mencionar que para el 31 de diciembre de 2019, en la capital había un total de 354.633 víctimas, que representaban el 3,94% del total del país y de las cuales un 53,13% eran mujeres, un 46,76% eran hombres y un 0,11% estaban identificados con la comunidad LGBTI (Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación, 2020). Es así como gracias al **Decreto 059 de 2012** se crea la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación, en un intento por implementar en Bogotá las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 y coordinar el conjunto de la política de atención, asistencia y reparación a las víctimas.

Con esa claridad es posible abarcar las versiones de los testimonios que tuvieron los funcionarios que hacían parte de dicha entidad durante la formulación del PAD, lo que se traduce

en una perspectiva institucional encarnada en las entidades distritales y sus propósitos, racionalidades y búsquedas en la gestión pública sobre víctimas y derechos humanos. Como es de suponer y basado en lo dicho por el Funcionario 1, toda persona que integra la Alta Consejería ingresa a ejercer un cargo de carácter público, por ende, ingresa de acuerdo a unas competencias específicas que exigen unos conocimientos adecuados para el cumplimiento a cabalidad de las competencias exigidas. En buena medida esto sugiere que los funcionarios no tienen una capacidad de maniobra mayor a la que el cargo permite.

Para el Funcionario 1, un primer momento de la gestión fue realizar el análisis del protocolo de participación basado en el **decreto 035 de 2015** el cual tuvo por objeto adoptar el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado para Bogotá Distrito Capital. Allí se reunían los parámetros de implementación y el modo en que quería que la entidad se acercara a las víctimas a través de la oficina de participación, uno de los grupos que están adscritos a la Alta Consejería, encargado de las mesas de víctimas, las cuales tenían como base metodológica el protocolo mismo. Para el Funcionario 1, la Alta consejería ofrece espacios en que las víctimas reúnen a un grupo de líderes que han debido realizar un sondeo de necesidades según cada una de las veinte mesas respectivas a cada localidad y cada una de las tres mesas diferenciales; a su vez, la función que ejecuta la Alta Consejería, el plan organizado para identificar necesidades que se incluyeron en el PAD se hizo a través de acompañamientos de entidades (IDPAC, IDIPRON, Secretaría de la mujer, Secretaría de gobierno) que ofrecieron su punto de vista, por ejemplo, en aspectos como vivienda, salud, estabilización económica, todo lo cual concluyó en una percepción clara y firme: “la gestión fue completamente armónica”.

El Funcionario 2 corrobora acerca de la veintena de mesas y las mesas diferenciales y explica que cada una tenía un tipo de orientación dentro del PAD, “guiadas a partir del Plan de Desarrollo de la alcaldía distrital, el cual tenía un componente dedicado exclusivamente a víctimas”. De esa manera, todas las capacitaciones que existieron se enfocaron específicamente en la construcción de las metodologías de trabajo, construidas unilateralmente por la Alta Consejería. Según el funcionario este aspecto es clave recalcarlo ya que “había un Plan de Desarrollo que no era bajo ningún punto conciliable debido al carácter de la alcaldía distrital. Había otra prioridad para el gobierno central, enfocado en otros aspectos y no tanto en la inversión social o comunitaria; las líneas de inversión eran claras de antemano”. Este testimonio cuestiona parcialmente el anterior,

ya que describe perfectamente cómo fue pensada la lógica de la gestión y la política pública, si se quiere, en unas pocas palabras, pensada bajo unos mínimos sociales y unos máximos gerenciales articulados al sector de la infraestructura. Pero no sólo eso, sino que “la lógica de la política pública se emparentaba con la de la política pública nacional, entonces aspectos como la política de vivienda estaba sustentado en subsidios sin ningún enfoque diferencial, tal como ocurría a nivel país, así que no hubo esfuerzos de equidad en despliegue de la política y los recursos”.

Teniendo en cuenta las garantías para la participación, según el Funcionario 3, en efecto el protocolo de participación tuvo la misionalidad de mejorar la calidad de vida de las víctimas en Bogotá. Ahora bien, las mesas de participación suelen ser una garantía formal, ya que allí se da apertura a la incidencia desde la representación de las víctimas para posicionar niveles de exigencias que vayan en la vía de mejorar las condiciones en las que se encuentran en la capital. No obstante, el Funcionario 3 plantea que “las necesidades, para que sean atendidas deben estar en el plan, si no es así después va a ser difícil tramitarlas, porque no van a estar incluidas en la meta”. Este testimonio pone de presente un doble nivel de crítica que ya han elaborado los representantes anteriormente: por un lado, que la dinámica de participación fue desvirtuada por la lluvia de ideas, que formalmente hace parecer que la participación es amplia y masiva a la vez que distorsiona las necesidades verdaderas del conjunto de la población víctima en Bogotá; por otro lado, que las metas fueron un paradigma de medición en la gestión desde la Alta Consejería y las entidades distritales, lo que supuso una decisión de priorizar aspectos cumplibles en los horizontes de la racionalidad administrativa que tuvo la institución, dejando en un segundo plano aspectos de carácter estructural y estratégico para las víctimas.

### **3.2. Visiones sobre la gestión pública de los representantes de la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas del Distrito y la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación.**

#### *Testimonio de Representantes*

En términos generales hay un acuerdo sobre la descoordinación institucional y la falta de horizontes en términos de una agenda real y sólida por parte de los gobiernos distritales acerca de una gestión sobre las víctimas del conflicto armado. De hecho, la Representante 1 es tajante cuando afirma que “Bogotá no tiene una política pública de atención a las víctimas del conflicto armado y

es uno de los puntos de reclamación que se hizo y se ha hecho visible siempre en los espacios de participación”. Similar es lo que concluye la Representante 2 cuando afirma que “Como víctimas no tenemos una política pública y eso ha permitido que sigamos en esta falencia, sin ser incluidas”, pues la ausencia de una gestión integral a nivel distrital les hace sentirse afuera del sistema de reconocimiento, restitución y reparación que tienen las víctimas del conflicto armado en Colombia.

La cuestión es aún peor cuando la misma representante afirma que además de una ausencia de política pública, tampoco es claro el enfoque diferencial, un aspecto clave dentro de la legalidad, especialmente en la Ley 1448 de 2011, donde claramente se expresa que “El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque” (Ley 1448, 2011, pág. 4).

No ha existido articulación entre la normatividad nacional y la normatividad y actuación administrativa distrital. Hay una insistencia importante en que el punto número 5 del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” no tiene un correlato visible en la dinámica de la ciudad. Recordemos que el quinto punto hace referencia a las Víctimas del Conflicto y tiene varios pilares, pero a través del análisis del testimonio son cinco los puntos decisivos en que se percibe la negligencia institucional:

**El reconocimiento de las víctimas:** Es necesario reconocer a todas las víctimas del conflicto no solo en su condición de víctimas, sino también y principalmente, en su condición de ciudadanos con derechos (...)

**Satisfacción de los derechos de las víctimas:** Los derechos de las víctimas del conflicto no son negociables; se trata de ponernos de acuerdo acerca de cómo deberán ser satisfechos de la mejor manera en el marco del fin del conflicto.

**La participación de las víctimas:** La discusión sobre la satisfacción de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos al Derecho Internacional Humanitario con ocasión del conflicto, requiere necesariamente de la participación de las víctimas, por diferentes medios y en diferentes momentos (...)

**La reparación de las víctimas:** Las víctimas tienen derecho a ser resarcidas por los daños que sufrieron a causa del conflicto. Restablecer los derechos de las víctimas y transformar sus condiciones de vida en el marco del fin del conflicto es parte fundamental de la

construcción de la paz estable y duradera (...) **Enfoque de derechos:** Todos los acuerdos a los que lleguemos sobre los puntos de la Agenda y en particular sobre el punto 5 “Víctimas” deben contribuir a la protección y la garantía del goce efectivo de los derechos de todos y todas. Los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos por igual, lo que significa que les pertenecen por el hecho de serlo, y en consecuencia su reconocimiento no es una concesión, son universales, indivisibles e interdependientes y deben ser considerados en forma global y de manera justa y equitativa. En consecuencia el Estado tiene el deber de promover y proteger todos los derechos y las libertades fundamentales, y todos los ciudadanos el deber de no violar los derechos humanos de sus conciudadanos (Mesa de Conversaciones, 2018, págs. 124-125).

Según el testimonio, no hay una articulación entre los principios y las conclusiones del acuerdo y el ejercicio de gestión en la alcaldía para la vigencia del año 2019. No ha habido voluntad política para incluir en el PAD los acuerdos que son ley constitucional, para que se vean enfocados en la tarea de construir una ruta de atención para garantizar los derechos de las víctimas. Para la Representante 1 la Alta Consejería “existe con una visión y una misión diferente a la que dice el Acuerdo de Paz en su artículo 5, que habla de reparación integral a las víctimas”. En ese sentido, cualquier reparación integral debería tener como base garantías de vivienda digna, salud, educación y trabajo digno, todo con el propósito de que las víctimas puedan enfrentar la nueva situación en la que se encuentran en las grandes ciudades para reconstruir los proyectos de vida. Incluso, la Representante 2 habla sobre los problemas de la resolución 1049 de 2019, catalogándola de “revictimizadora porque supuestamente tienen en cuenta a más víctimas de poblaciones específicas, pero eso resulta siendo falso y difuso para el conjunto de víctimas. Como representación hemos buscado que esa resolución sea abolida porque ha empeorado la ley”.

Para la Representante 3, aunque las visiones de la Alta Consejería y los representantes de la Mesa de Víctimas sean parecidas no son iguales, incluso parecería que la primera quiere lo mismo que la segunda, pero en la realidad no es así, ya que hay desarticulación institucional porque los temas que incumben a las víctimas no están relacionados al área de incidencia de la Alta Consejería, por ejemplo: vivienda, educación, salud o generación de ingresos no son tópicos sobre los cuales trabaja la entidad. El área de influencia del trabajo institucional no abarca

estructuralmente la garantía del enfoque y el goce de derechos. Sobre este aspecto hay testimonios que refuerzan la idea del límite sobre el marco de acción. La representante 2 dice lo siguiente:

Nosotros en ese plan distrital no nos vimos reflejados. No nos sentimos incluidos, entonces es una insatisfacción total. En el tema de vivienda, por ejemplo, no ejecutaron ni una sola vivienda; lo único que se obtuvo fue el proyecto de vivienda a través de las organizaciones populares de vivienda, pero porque había líderes al frente que no dejaron que el proyecto se hundiera. Nosotros como víctimas y como defensores de derechos humanos que hacemos parte de la mesa de víctimas, nuestra labor es llevar las problemáticas tanto local, distrital y nacional.

En el caso de la representante 3, el testimonio va en la vía anterior cuando afirma que:

Para las víctimas los temas más importantes son: generación de ingresos, educación, salud y vivienda. Vivienda es uno de los temas que siempre son los más relevantes porque el pago diario de arriendo es una pérdida de dinero sin razón. Esos siempre fueron nuestros enfoques principales, pero eso no quiere decir que para otras organizaciones de víctimas haya también temas relevantes como memoria, el tema cultural, pero hay temas que rigen y son la apuesta de las víctimas. No obstante, para la institucionalidad siempre serán preferibles los otros temas, es decir, los relacionados a la cultura, memoria o reparación, porque son aspectos en los cuales menos recursos son invertidos.

En su creación y normatividad, la unidad de víctimas y la Alta Consejería han tenido como propósito la coordinación del SDARVIC, pero en términos prácticos dicha influencia ha sido incluso menor que la que pueda ejercer una secretaría distrital, lo que ha significado falta de incidencia a nivel institucional, ya que no existe obligatoriedad en el cumplimiento de los acuerdos. De hecho, desde la visión de la representación de las víctimas, la Alta Consejería ha desarticulado más que logrado procesos de encuentro porque la necesidad de las víctimas es una democratización en clave de participación durante la construcción del Plan de desarrollo, esto es, reuniones con carácter vinculante que incluyan la mirada de las víctimas. El PAD, entre otras cosas, debería estar incorporado en el plan de desarrollo distrital para que así logre un alcance e impacto efectivo. De hecho, la Representante 3 plantea una hoja de ruta posible cuando dice que

las líneas grandes deben quedar en el Plan de Desarrollo Distrital, pero luego deben 'bajarlas' al Plan de Acción Distrital, porque así se formula: primero en un plan de desarrollo y luego en un plan de acción, ya que si en el primero no quedan lineamientos, sería mentira que va a incluir la perspectiva de gestión de las víctimas

La capacitación por parte de la Alta Consejería fue nula. Para la representante 5 hay un aspecto rector cuando dice que “en todos los espacios de participación hay que tener claridad sobre qué es la política pública”, ya sea por una formación propia de los representantes o por capacitaciones ofrecidas por la institucionalidad. Esta es una mirada común en los representantes con respecto a la visión sobre la gestión en el marco de la construcción de un plan, pero no sólo eso, para la entrevistada, quien ha tenido experiencia de trabajo y acompañamiento en capacitaciones a nivel universitario en cursos de diplomado, considera fundamental y necesario conocer lo que es una política pública, el modo de construcción de una agenda, ya que son garantías de incidencia. Por esa razón es que las visiones sobre la gestión son distintas y debe existir dicha preparación porque el lugar de enunciación condiciona claramente los planos de participación y en ese orden de ideas el lugar de las víctimas siempre ha sido el del restablecimiento de los derechos más vulnerados históricamente. Es por eso que se alude a la falta de priorización de las víctimas como centro del debate, pues han ocupado un rol instrumental para las instituciones que, en definitiva, no logran restituir derechos, es decir, no logran su cometido institucional.

El representante 6 insiste sobre un punto que resulta problemático en el origen de la construcción tanto metodológica como de la formulación e implementación de la política pública, ya que plantea que desde la Alta Consejería hubo propuestas para realizar un trabajo articulado, pero siempre se priorizó las necesidades de las entidades distritales involucradas en el proceso y no las necesidades de las víctimas. En la mayoría de los casos los espacios participativos que se abrieron sirvieron como un reemplazo de las herramientas de gestión para el trabajo por mesas. En cierto sentido, los encuentros participativos fungían como un escenario de socialización de lo ya construido, antes que ser un espacio deliberativo, incluyente y decisivo. “La gestión y la incidencia de los representantes es cotidiana en el sentido de tener presentes las problemáticas de la población y está basada en las propuestas, que nunca son tenidas en cuenta por la institucionalidad” dice el Representante 6 y sintetiza a la perfección que los ritmos o cosmovisiones sobre lo que es la gestión algunas veces distan de la percepción construida por el Distrito, con una carga menos teórica, mucho más experiencial, atada a la vivencia que han tenido quienes se han enfrentado a las consecuencias del conflicto armado. La gestión de la Alta Consejería resulta, entonces, mínima a los ojos de la población víctima, porque no tiene en cuenta el impacto esperado, ya que “para el trabajo que se desarrolla y para el tiempo que nosotros –los representantes– invertimos en esta

incidencia, fue en vano porque no se vio reflejado en ningún eje en cuanto a la necesidad de la población”.

### *Testimonio Funcionarios*

Acerca de las herramientas que ofrece la Alta Consejería a los representantes de la mesa de víctimas, el Funcionario 3 es conciso al decir que “se trataron de hacer algunas acciones, pero tenemos que ser críticos y autoevaluar porque partimos de ejercicios de voluntad política y no de decisiones estructurales, es decir, en estos momentos no podemos decir que las víctimas del conflicto armado encontrarán un programa de formación en gestión”. Cualquier orientación que pueda existir está atada al manejo que x o y entidad tengan en el momento coyuntural y no hace parte de una iniciativa establecida, así que no siempre hay acompañamiento técnico en la incidencia de la política pública.

Desde la percepción del Funcionario 3, en 2019 el esfuerzo estuvo en realizar un ejercicio horizontal con los líderes, específicamente en los momentos de construcción del plan y en el modo en que ellos podían y debían incidir, pero al no existir una ruta establecida, el carácter de esa intencionalidad fue más espontáneo e improvisado, apenas regido a la normatividad del protocolo de participación con los espacios ampliados, pero sin salirse de las líneas gruesas ya establecidas en el Plan de Desarrollo Distrital.

Un aspecto inevitable es que siempre existe y se presenta una tensión, una pugna de posturas y una diferencia entre la institución o el Estado, representado en este caso por el Distrito, y las comunidades. El funcionario 1 argumenta que “no suele existir una comunión de intereses o perspectivas sobre ciertos aspectos. Mucho más si los gobiernos puntuales en el periodo se encuentran distantes de las posiciones que pueden tener los representantes de la mesa de víctimas”. Para el caso puntual del 2019, lo que se evidenció es que el Distrito no tenía un enfoque de garantía de los Derechos Humanos a las víctimas, sino que se limitaban a cumplir los protocolos u obligaciones, así que la percepción, cuenta el Funcionario 1, fue que existía una distancia insalvable entre la administración y la ejecución de las políticas o su búsqueda de integralidad. Esa percepción cuaja perfectamente con la del Funcionario 2, para quien la raíz del problema no se encuentra en que haya leves cambios de forma en la Alta Consejería o que se empiecen a ofrecer capacitaciones en un enfoque de Derechos Humanos para las víctimas, ya que evidencia que no es un dilema de educación o de formación académica, ni siquiera de falta de herramientas, sino exclusivamente “de

voluntad política por parte de la administración distrital”. Desde su punto de vista sin disposición para recoger activamente las propuestas y darles forma y contenido de política pública, nada cambiará en los espacios de participación.

### **3.3. La gestión pública del enfoque de educación en Derechos Humanos en el Plan de Acción Distrital**

#### *Testimonio de Representantes*

Un aspecto bastante reiterativo desde la mirada testimonial de los representantes de la Mesa de Víctimas, fue la diferencia en la validación de los saberes y conocimientos. Es importante reconocer que la trayectoria política de los representantes muchas veces es de una vastedad importante en comparación con la formación académica tradicional e institucional. En ese sentido, hay una importancia del saber empírico y popular, y del conocimiento extenso que hay sobre las poblaciones que han sido víctimas del conflicto armado, que debería tener asidero a nivel de la gestión de una política pública más amplia. La evaluación que hacen los representantes es que desde la institucionalidad se reprodujo una lógica inequitativa en la construcción del PAD, ya que desde la Alta Consejería, como es debido, había profesionales de educación superior, quienes consiguen una validación de su saber en sí mismo y con mayor fuerza con respecto a los saberes populares, organizativos y de trayectorias de lucha y resistencia que pertenecían a la Mesa.

Acerca de ese tema, la Representante 2 comento lo siguiente: “Nosotros como líderes sociales, víctimas del conflicto armado, hemos venido pidiendo, exigiendo, que se nos dé esa formación educativa, que tengamos acceso a una educación superior sin que nos pongan tantos requisitos, que miren nuestros saberes ancestrales, todo el camino que hemos venido recorriendo empíricamente en pro de nuestras víctimas”. Esta cita textual de la voz de una representante permite observar atentamente el deseo de un diálogo, de la construcción de un puente entre los distintos saberes, pero sobre todo que se tenga en cuenta el saber no institucionalizado a la hora de formular el plan, a la vez que se ofrecen herramientas en derechos humanos o en elementos vinculados a la política pública específica, con el fin de garantizar un involucramiento mucho más certero.

En caso de tener una formación más integral en el enfoque de derechos humanos, la incidencia sería aún más grande. Por eso la mesa de víctimas solicitó acciones de cara a garantizar

la educación superior como herramienta. Al hacer una buena incidencia la población será mejor incluida. Muchas veces no hay inclusión por falta de conocimiento porque hay una faceta de la disputa que se encuentra estrictamente en la resistencia, pero necesita dar un salto. Sin embargo se rescata el saber experiencial como un saber empírico que permite posicionar una visión distinta sobre la gestión y los derechos humanos. Profundizar la capacitación y el acceso al conocimiento y la educación como estrategia central para mejorar el debate sobre las víctimas en las discusiones distritales de política pública sobre el tema. Este punto es importante en el análisis porque se reitera la relación estrecha entre formación e incidencia, ya que siempre y cuando existan más y mejores herramientas formativas la capacidad de intervención institucional irá en aumento.

Un elemento que problematiza la cuestión sobre la participación y la garantía de un enfoque de DDHH en la formulación del PAD 2019 es que a priori hay un ajuste anual en torno a los lineamientos del plan de acción, pero sagazmente la Representante 3 se interroga sobre esta situación paradójica: “¿Qué puede ajustarse de un PAD que no tiene efectos prácticos ni impacta la realidad de alguna manera?”. Es importante el planteamiento de esa pregunta porque soslaya el hecho de que no hay ninguna claridad sobre las metas, los indicadores, ni los criterios para evaluar el PAD, lo que indicaría, pues, que desde el punto de vista institucional no haya necesidades de mejora, ya que construyen la mirada del análisis de la política pública sin involucrar a quienes son receptores de la misma. Ahora bien, desde la perspectiva de la Mesa lo que ocurre es que nunca hay claridad en los objetivos, las acciones y, sobre todo, no hay escucha sobre las necesidades reales de las víctimas. Parecido es el caso del Representante 4, quien afirma lo siguiente acerca de este punto: "Ellos –las instituciones– lo ven a uno –las víctimas– como metas, como números, como indicadores y no ven lo que hay detrás respecto a los representados y sus familias". Esta situación tuvo un impacto negativo sobre el PAD y el enfoque en DDHH, ya que la discusión desde la perspectiva de la Alta Consejería giró siempre alrededor de las mejoras en las metas y los indicadores, pero nunca se extendió el debate hacia las necesidades de la población en la ciudad.

A la par, los representantes de las Mesas no reciben una formación en DDHH para ser miembros activos de la representación; acerca de ese punto, dice la Representante 3: "Los representantes de las mesas son personas que participan de una organización. Las mesas cada día bajan su nivel y su capacidad de discusión pública. ¿Por qué la bajan? Porque una organización tiene la capacidad de presentar personas por todos los hechos victimizantes y diferenciales, pero

no necesariamente son líderes". Eso se convierte en un dilema importante en términos de los intereses colectivos de las víctimas. Desde el punto de vista de la entrevistada, es necesario que exista un conocimiento en enfoque de derechos humanos, pero sobre todo en gestión y planeación porque sólo con ese complemento formativo y de conocimiento el trabajo de las organizaciones de víctimas será más certero. Si bien se reconoce la importancia de hablar de DDHH, también hay una mención transversal a la necesidad de conocer, técnicamente, cómo usar ese conocimiento para insertarlo institucionalmente. Todavía falta que haya más capacitación entre los líderes y lideresas, e incluso dentro de la misma comunidad porque el plan local, distrital y nacional, se construye o se debe construir con la población. Es necesario que desde la Alta Consejería se elaboren capacitaciones en clave comunitaria sobre enfoque de derechos humanos.

Para la Representante 5 el balance es claro: "La sensación generalizada es de un descontento con el resultado del PAD". En general hay una percepción de que faltan muchos pasos por dar, para avanzar en el camino de garantizar derechos a las víctimas; hay un déficit en las acciones sin daño, de acciones capaces de dignificar la vida de la víctima en clave de derechos. Para ello, esboza la Representante, como ha sido común en el discurso de la Mesa, es necesario fortalecer el elemento financiero, fortalecer las rutas de atención y, especialmente, es imperativo el cumplimiento de la ley, que no debe verse en una lógica insular, aislada de los planes y programas, sino que deben relacionarse, como es el caso de la Ley 1448, ya que "no se puede hablar de paz, memoria y reconciliación sin darle lugar a las víctimas. No puede hablarse de paz estable y duradera si las víctimas no logran resolver la incertidumbre de la desaparición forzada".

Para el Representante 4, en caso de que existiera un enfoque más claro sobre DDHH, se pensaría la política pública para personas de carne y hueso, se tendrían políticas más aterrizadas y con mayor impacto con base en las realidades que atraviesan las víctimas. Al respecto dice: "Si nosotros tenemos más o al menos nos dan la posibilidad de tener en la mesa los conocimientos de la importancia de los Derechos Humanos, tendría otro color más equilibrado el resultado de las políticas". El enfoque variaría de una lógica caritativa o focalizada hacia una política más integral. Este es un punto común en la visión de las víctimas y sus representantes: romper la atención focalizada, el subsidio como paliativo del daño y la mirada revictimizante para elaborar una política pública que esté en capacidad de resolver las necesidades de la población. En esa misma vía, el Representante 6 plantea que "si hubiera mayor claridad en temas Derechos Humanos sería posible

realizar una mayor incidencia”. La experiencia que tiene ha demostrado que un primer momento de incidencia es la normatividad nacional, internacional y la Constitución Política, pero si hay desconocimiento aparecen vacíos de exigibilidad y es más complejo hacer el uso efectivo de herramientas para exigir los derechos.

Lo anterior es viable a partir de cuatro puntos claros que plantea el Representante 4 desde el aprendizaje que han dejado sus luchas particulares y la comunidad de la que hace parte: 1) Garantizar condiciones materiales e intelectuales para el desarrollo de la Mesa de cara a la construcción de los PAD. Se habla de la experiencia de la Guardia Indígena como una forma de organización o una estructura de cara a la organización de las concertaciones. 2. Garantías de participación reales. Reconocimiento legítimo, dentro de la normatividad, sobre el papel de las organizaciones y representaciones de víctimas. Desde la mesa debe garantizarse la articulación y organización de las víctimas. 3. Resaltar los saberes populares, ancestrales y territoriales y validarlos y reconocerlos con importancia equivalente a los conocimientos institucionales o académicos. 4. Protocolizar cada una de las conversaciones que se dan desde la Mesa con el fin de generar propuestas y ganar en capacidad de negociación, además de facilitar una interlocución y un diálogo más amplio y claro con las bases y también compromete a los representantes con los procesos. Los saberes populares han sido el elemento más importante durante la participación en el proceso del PAD 2019. Así, este representante rescata cómo el saber no sólo permite incidir o participar, sino sobrellevar escenarios asimétricos cuando dice: "Las vivencias entregan unas habilidades, unas capacidades y una malicia". El conocimiento ancestral, heredado de los mayores ha sido fundamental para resistir la experiencia de vida en la ciudad, principalmente para no perder el arraigo, con saberes como la Tulpa. Esa tradición, esas costumbres, sirvieron para tolerar los embates del proceso. Continúa la reflexión cuando dice: "El espíritu de hermandad, de equipo, de comunidad, tiene que ponerse en la mesa a la hora de dar discusiones".

El anterior testimonio armoniza bastante con lo que dice la Representante 7 que identifica que la idea de saberes arraigados en los representantes es también una forma de capacitación popular, aunque reconoce que no sea técnica. El aprendizaje cotidiano, empírico ha tenido vital relevancia en el proceso participativo. Lo destacable de este testimonio es que se reconoce la necesidad de avanzar en una capacitación técnica y profesional que no deje en ningún momento de lado el valor del conocimiento de la experiencia. Para ella la formación es importante “porque el

estudio es lo único que no le quitan a uno”, además de que hay saberes articulados a la práctica, comunitarios, aprendidos oralmente, en la observación participativa del grupo, pero no son suficientes para alcanzar incidencias más profundas a nivel técnico en la gestión; para la Representante 7 el horizonte es claro: "Debemos incidir en el Plan de Desarrollo y en el Plan de Acción porque nosotros como víctimas del conflicto armado me parece que es muy importante que todas las víctimas fuéramos capaces de incidir en planeación en todos los niveles, con enfoque diferencial".

El caso del Representante 8 es interesante porque desde su experiencia, el elemento que más impacto tuvo en el proceso fue la educación popular y el saber relacionado a las vivencias como víctima del conflicto armado, pues para él “es un conocimiento que me ha servido para la formulación de la política”. Hay un rescate de la trayectoria compartida en el camino con la gente, al entender las necesidades de otros que son como él, para luego acercarse a espacios institucionales y transmitir ese diagnóstico, esa mirada del mundo que describe perfectamente a una comunidad que se encuentra muchas veces a la deriva en la ciudad, en la capital. Según él “en política pública uno debe partir de la problemática lo cual permite saber cuál es la necesidad”.

#### *Testimonio Funcionarios*

Desde la Mesa de participación, para el Funcionario 1, siempre, durante el proceso de las mesas locales y distritales, se manifestó el deseo de las víctimas por conocer más acerca del enfoque en Derechos Humanos, con el fin de tener herramientas que permitan la defensa y realización de sus derechos, esto es, herramientas desde el aspecto jurídico, social y económico. Según el funcionario, “si esa fuera una directriz desde la administración el impacto sería positivo en el desarrollo de una política pública porque se priorizarían elementos que son ejecutables y viables, además de que acarrearían beneficios para el grueso de la población víctima”. De hecho es contradictorio, plantea, ya que desde las víctimas la disposición fue de diálogo y encuentro, con iniciativas de aprendizaje en una doble vía y una disposición para el análisis etnográfico desde la perspectiva de la Alta Consejería, que tímidamente buscaba reconocer a la población y sus necesidades emergentes y anteriores a los espacios participativos.

## Conclusiones

Hay cuatro aspectos que se identifican como pilares de garantías de derechos según los representantes de las víctimas: a. Vivienda digna; b. Trabajo digno; c. Educación; d. Salud. En esos cuatro derechos se dilucida la posibilidad efectiva de una restitución de derechos integral. En ese sentido, el testimonio de la Representante 3 es claro cuando esboza que: "Para las víctimas los temas más importantes son: generación de ingresos, educación, salud y vivienda. Vivienda es uno de los temas que siempre es de los más relevantes porque el pago diario de arriendo es una pérdida de dinero sin razón. Esos siempre fueron nuestros enfoques principales, pero eso no quiere decir que para otras organizaciones de víctimas haya también temas relevantes como memoria, el tema cultural, pero hay temas que rigen y son la apuesta de las víctimas". Queda claro que aspectos de política cultural y de memoria son relevantes, pero no decisivos ni estructurales para incidir sobre la situación de las víctimas.

Un elemento crucial es el relacionado con la interlocución y diálogo entre saberes y conocimientos distintos. Como quedó claro, uno de los análisis y evaluaciones del resultado del PAD 2019 fue que el papel de los funcionarios y sus conocimientos más articulados a la academia primaron sobre otras formas de concebir el saber y el aprendizaje. Esa situación generó una doble dificultad: por una parte, los representantes al no recibir las suficientes herramientas en gestión y política pública, sufrían una brecha de conocimiento que impactaba su capacidad de reflexión, deliberación y concertación; por otra parte, el conocimiento fundado en la experiencia, la vivencia, la trayectoria organizativa o de lucha, el reconocimiento territorial y poblacional de la realidad y el contexto de las víctimas, no fue tenido en cuenta, incluso cuando desde la Mesa de Víctimas se hicieran propuestas de carácter empírico que requerían una articulación con la Alta Consejería para que se tradujera en política pública con sólido contenido técnico. De esa manera, justamente, el reto es lograr esa articulación, ya que es importante que exista una complementariedad entre saberes, y, sobre todo, que se estimule y rija una concepción democrática del saber y los conocimientos, en la cual lo que otro conoce está dispuesto como herramienta para las necesidades de aquel que no tenga el mismo conocimiento.

Si bien ha habido capacitación en Derechos Humanos, también es cierto que existe una saturación en el ofrecimiento de talleres formativos, diplomados o cursos, bastante valiosos en una primera instancia, en la cual la población víctima empieza a reconocer un lenguaje, un marco

normativo y aprende un enfoque basado en Derechos Humanos; ahora bien, es indispensable que empiece a existir una capacitación técnica, profesional y avanzada para víctimas del conflicto armado, que establezca un diálogo con la vivencia y experiencia territorial. Este punto debe servir para que se dé un paso adelante en la valoración del saber y de los conocimientos, pero sobre todo, para garantizar opciones laborales con mayores garantías.

## **Recomendaciones**

La recomendación más importante es que debe estructurarse una política integral para las víctimas a nivel distrital, no sólo basada en el apaciguamiento o la focalización sobre las malas condiciones en que viven cotidianamente, sino como una garantía de restitución y goce de derechos efectivos sin condición alguna. Un punto de partida en ese propósito es trabajar a fondo en la articulación de los niveles territoriales nacional y distrital, especialmente en la coherencia normativa que ha regido al Estado colombiano, pero que, en la percepción y testimonio de los representantes de la Mesa de Víctimas, no ha tenido efecto a nivel distrital. La Alcaldía Mayor de Bogotá ha tenido un miedo latente que es el de proyectar una imagen de la capital como ciudad receptora de víctimas y, sobre todo, como un territorio reparador. Si bien es entendible la posición administrativa, lo cierto también es que en buena medida ya es una realidad el hecho de que las víctimas persigan oportunidades en las ciudades. Ese temor institucional debe romperse por una vía opuesta a la inacción y más bien realizar una gestión que ponga a las víctimas en el centro de la discusión y priorice la situación con planes y programas mucho más profundos y asimismo realizar una interlocución a nivel nacional para garantizar que sea posible.

Es fundamental un acompañamiento a los representantes de víctimas, teniendo en cuenta los enfoques diferencias y los hechos victimizantes para garantizar unidad al interior de la población víctima. En esta necesidad pueden influir positivamente esos espacios interinstitucionales entre universidades, organizaciones de víctimas, organizaciones no gubernamentales, entre otras, ya que lo indispensable es garantizar un trabajo coordinado y en equipo, que se pueda convertir en un saber desde la experiencia y el aprendizaje, para así construir un tejido interno en la Mesa de Víctimas. Asimismo, es imperativo incorporar un componente de salud mental que posibilite dejar atrás dolores y heridas causadas por el conflicto armado, lo que abre las puertas para abrir mecanismos y estrategias de sanación colectiva. Lo anterior sería útil

para romper las diferencias internas en la Mesa, para que se entienda el horizonte común por el cual acuden a los espacios participativos, sin priorizar intereses inmediatos, individuales o de pequeño grupo. Una estrategia que resultaría significativa sería establecer reuniones que precedan a las contiendas electorales con los candidatos a la Alcaldía Mayor de Bogotá y no solamente con el alcalde o alcaldesa que resulte electa. Dicho mecanismo permitiría avanzar, previamente, en acuerdos comunes sin importar la agenda puntual de la candidata o el candidato que salga victorioso. Por esa razón es clave trabajar a partir de los programas de gobierno que plantee cada candidato.

## Bibliografía

- Acosta, J. F., & Pineda, D. C. (2020). *LABCAPITAL : laboratorio de innovación para la gestión pública distrital*. Bogotá: Universidad de Los Andes. Obtenido de <http://hdl.handle.net/1992/43784>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). *Plan de Acción Distrital: Política pública para víctimas del conflicto armado*.
- Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación. (2020). *Plan de Acción Distrital Plurianual 2020-2024*. Plan, Bogotá.
- Alvarado, L., & García, M. (Diciembre de 2008). Características más relevantes del paradigma socio-crítico: su aplicación en investigaciones de educación ambiental y de enseñanza de las ciencias realizadas en el Doctorado de Educación del Instituto Pedagógico de Caracas. *Sapiens. Revista Universitaria de Investigación*(2), 187-202.
- Angarita, J. (2023). *Prácticas pedagógicas otras para la construcción de una justicia restaurativa pertinente y pluriversal en Colombia: contribuciones desde las pedagogías críticas latinoamericanas y los estudios culturales decoloniales*. Bogotá: Universidad de los Andes. Obtenido de <http://hdl.handle.net/1992/69789>
- Arnal, J., Rincón, D. d., & Latorre, A. (1992). *Investigación educativa: fundamentos y metodología*. Barcelona: Editorial Labor.
- Barzelay, M. (2000). The New Public Management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. *International Public Journal*(3), 229-265.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management*. Los Angeles: University of California Press.
- Barzelay, M. (Agosto de 2002). La Nueva Gestión Pública. Una invitación al diálogo. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista de administración pública*(2), 22-28.
- Bobbio, N., Mateucci, N., & Pasquino, G. (1985). *Diccionario de política*. Ciudad de México: Siglo XXI editores.

- Bohórquez, L., Anctill, P., & Rojas, Y. (2019). Noción de víctima y conflicto armado en Colombia: hermenéutica, ciudadanía y equidad de género. *Reflexión Política*, 21(42), 30-42.
- Bonilla, E. (2019). La Educación en Derechos Humanos como mecanismo para la construcción de subjetividades de paz en momentos de crisis en Colombia. *Perspectivas Educativas*, 8(1), 161-177.
- Buitrago, C. C. (2020). *Sistematización de experiencia recorridos de reconocimiento. Una propuesta popular: conocer, vivir y transformar el territorio*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional. Obtenido de <http://hdl.handle.net/20.500.12209/12597>
- Bustamante, J. C. (2021). *La dignidad humana en la perspectiva comparada, en especial en la jurisprudencia de tribunales latinoamericanos y europeos*. Bilbao: Universidad del País Vasco. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10810/55523>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*.
- Chica, S., & Salazar-Ortiz, C. (enero-junio de 2021). Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *Opera*(28), 17-51.
- Díaz-Bravo, L., García-Torruco, U., Martínez-Hernández, M., & Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 162-167.
- Freire, P. (2016). *El maestro sin recetas: el desafío de enseñar en un mundo cambiante*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Gaitán, C. A. (2020). *Evaluación de la eficacia de la participación en la construcción del Plan de Acción Distrital, para la vigencia 2019 por parte de los miembros de las mesas locales de participación efectiva de víctimas en la ciudad de Bogotá*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Obtenido de <http://hdl.handle.net/20.500.12010/16420>
- Guerrero, L. J. (2021). *Análisis del proceso de construcción de la política pública de archivos de derechos humanos, memoria histórica y conflicto armado : el caso de Colombia (2013-2017)*. Buenos Aires: FLACSO. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10469/17740>

- Herrera, D. P. (2022). *Transformación pedagógica: educación popular para el desarrollo y la paz*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10554/60522>.
- León, C. G. (Marzo de 2013). Nueva Gestión Pública y Gobernanza: desafíos en su implementación. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 177-194.
- Ley 1448 (10 de Junio de 2011).
- Ley 387, 43.091 (18 de Julio de 1997).
- Ley 975 (25 de Julio de 2005).
- Mahecha, M. A. (2018). *Las mesas de participación de víctimas del conflicto armado, una mirada desde la pedagogía sociocrítica*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional. Obtenido de <http://hdl.handle.net/20.500.12209/10971>
- Mesa de Conversaciones. (2018). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Segunda ed.). Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Recuperado el 8 de Enero de 2024, de <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>
- Mora, D. C. (2018). *Referenciales de la Política Pública de Participación Ciudadana en Bogotá 2004 – 2017*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Obtenido de <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/76399>
- Mujica, R. M. (mayo-agosto de 1999). ¿Qué es educar en Derechos Humanos? *Tarea*, 15(07), 36-40.
- Mujica, R. M. (mayo-agosto de 2007). ¿Qué es educar en Derechos Humanos? *Dehuidela*, 15(07), 21-36.
- Nader, R. F. (2008). La participación ciudadana como principio de la función administrativa en el contexto de la descentralización. *Derecho y Realidad*, 281-286.
- Oficina Regional de Educación de la UNESCO. (1999). *Boletín 49 Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago.
- Páez, Á. M. (julio-diciembre de 2005). Aplicabilidad del modelo de nueva administración pública (new public management) al sistema de contratación estatal colombiano, a la luz de las

- estrategias asumidas por el poder político, durante el periodo 2001-2004. *Estud. Socio-Jurídico*, 2(7), 207-245.
- Pallares, F. (1988). Las políticas públicas: el sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 141-162.
- Pérez, G., Ortiz, D., Zafra, J. L., & Alcaide, L. (Noviembre de 2011). De la New Public Management a la Post New Public Management, evolución de las reformas en la gestión de las administraciones públicas españolas. *Revista de Contabilidad y Dirección*(13), 129-150.
- Preciado, M. L. (2022). *Incidencia de la participación de víctimas en la implementación y ejecución de las iniciativas del pilar 8 en el municipio PDET de Ovejas, Sucre*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10554/63306>.
- Presidencia de la República: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. (2021). *Actualización y fortalecimiento del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos PLANEDH 2021-2034*. Bogotá.
- Ramió, C. (Octubre de 2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Saiz, C. A. (2020). *Las mesas de diálogo en seguridad y derechos humanos : una experiencia de gobernanza en el departamento de La Guajira*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10554/50480>.
- Sánchez, J. J. (2001). *Gestión pública y Governance*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Santos, B. d. (2016). La incertidumbre: entre el miedo y la esperanza. En N. T. Gentili, *América Latina: La democracia en la encrucijada* (págs. 161-169). Buenos Aires: Editorial La Página S.A.
- Santos, B. d. (2019). *Educación para otro mundo posible*. Buenos Aires: CLACSO.

- Solarte, J. A. (2023). *El diálogo de saberes como un espacio de socialización y construcción de sujetos*. Santander de Quilichao: Universidad del Cauca. Obtenido de <http://repositorio.unicauca.edu.co:8080/xmlui/handle/123456789/7579>
- Torres Carrillo, A. (2006). Por una investigación desde el margen. En A. Jiménez, & A. T. (Comp.), *La práctica investigativa en ciencias sociales*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Vargas, M. V. (2022). *Estrategias pedagógicas y modelos educativos flexibles en escenarios del proceso de paz entre el gobierno y las FARC-EP en Colombia*. Salamanca: Universidad de Salamanca. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10366/150837>
- Velásquez, D. (2020). *Política pública de educación en derechos humanos desde una perspectiva histórica*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10554/51469>.
- Velásquez, D. (2020). *Política pública de educación en derechos humanos desde una perspectiva histórica (Tesis de maestría)*. Bogotá.
- Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Zemelman, H. (2005). *Voluntad de conocer: el sujeto y su pensamiento en el paradigma crítico*. Barcelona: Anthropos.