



Compartir



FEDESARROLLO

ALIANZA

Autores:

Susana Martínez Restrepo

Juan Mauricio Ramírez

María Cecilia Pertuz



El rol de la educación en el posconflicto: Parte 1. La reincorporación de los des- movilizados

El sector educativo tiene un rol primordial en el posconflicto, no solo en términos de formación, sino también a la hora de consolidar un clima de reconciliación en el país.

La perspectiva de la firma de un Acuerdo de Paz en Colombia plantea grandes retos para las políticas de posconflicto. Uno de ellos atañe al rol del sector educativo en el posconflicto y en la reintegración de los desmovilizados. Por un lado, la educación es crucial para desarrollar una cultura de paz y de reconciliación en Colombia. Por otro lado, la educación es imprescindible para una exitosa reinserción económica y social de los desmovilizados ya que abre oportunidades laborales.

Se estima que el número de combatientes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 2014 era 6.700 (Inteligencia Militar, 2014), los cuales, en su mayoría, entrarían a hacer parte del proceso de reintegración. El número de desmovilizados aumentaría en caso de que el ELN decida firmar un acuerdo de paz con el Gobierno Nacional.

Este proceso no es nuevo. Desde 2003 se han desmovilizado alrededor de 57 mil personas de los diferentes grupos armados ilegales, incluyendo los paramilitares y las guerrillas, de los cuales el 84% ingresaron al proceso de reintegración del Gobierno¹. De estos, el 87% son hombres, 70% se encuentran entre los 26 y los 40 años y 72% no completaron el bachillerato (ACR, 2015b). Se estima además que la tasa de desempleo de los desmovilizados es del 15% (ACR, cálculo propio, 2015). Es importante tener en cuenta además que aproximadamente el 49% de los desmovilizados tienen hijos y que por lo tanto, el proceso de reinserción se debe realizar también con sus familias².

Debido a estas características, los desmovilizados en el post-conflicto requieren importantes inversiones financieras y en capital humano (educación, desarrollo de habilidades socio-emocionales para el trabajo, competencias ciudadanas, programas de inserción laboral), con el fin de que puedan incorporarse exitosamente en el mercado laboral y en la sociedad, y no dependan de la ayuda del Estado, en el mediano y largo plazo.

En este informe se analiza el rol potencial de la educación en la reincorporación de los desmovilizados. En el próximo reporte se estudiará la educación rural como instrumento de la Reforma Rural Integral que plantea el primer punto de los Acuerdos de la Habana.

[1] El proceso de reintegración contempla una ruta de atención que contiene beneficios en términos de salud, atención psicosocial, educación, formación para el trabajo, inserción económica, servicio social, seguridad y asistencia jurídica.

[2] No se tienen datos de las características demográficas o de capital humano de las familias. La ACR solo publica información de los y las desmovilizados (as) que entran al proceso de reinserción.

1. ¿Cuáles son las características demográficas, educativas y laborales de los desmovilizados que entraron al proceso de reintegración?

Las políticas de inserción que se deben llevar a cabo están determinadas por las características demográficas, educativas y laborales de los desmovilizados, las cuales permiten establecer qué habilidades necesitan, de acuerdo con su nivel de formación inicial y su edad. Sabemos que en 2014 las FARC tenían aproximadamente 6.700 combatientes (Inteligencia Militar, 2014) y no existen datos específicos sobre su nivel educativo, pero las características de quienes ya se han desmovilizado nos pueden dar una idea.

De acuerdo con la **Figura 1**, quienes se desmovilizaron entre 2003 y junio de 2015, residen principalmente en Antioquia (20.4%), Bogotá (10%), Córdoba (6%) y Meta (5.3%). De acuerdo con el Centro de Memoria Histórica, existe concentración de desmovilizados principalmente en zonas urbanas. En Bolívar, por ejemplo, el 56,6% de los desmovilizados se encuentra en Cartagena y en el departamento del Atlántico, el 64% se concentra en Barranquilla mientras que en el departamento de Santander, el 76% se concentra principalmente en Bucaramanga.

Figura 1. Departamentos de residencia de desmovilizados entre 2003 y 2015

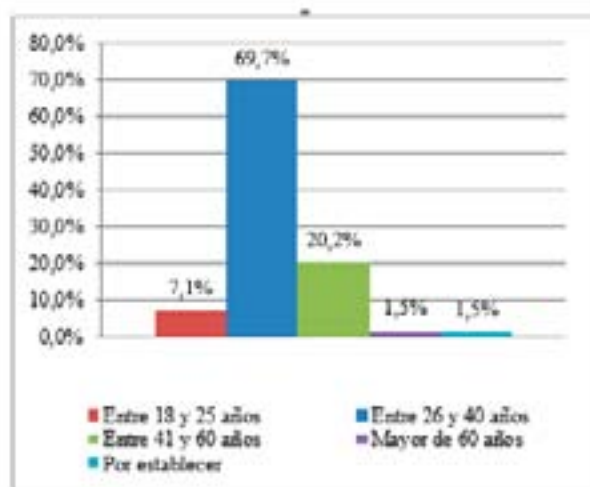


*Fuente: elaboración propia con base en ACR (2015a). *Nota: los datos de 2015 tienen corte de Junio.*

En la **Figura 2**, se observa que la población desmovilizada que ingresó a la ruta de reintegración tiene una alta concentración de personas en edad productiva: 70% tienen entre 26 y 40 años. Aunque la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) no presenta cifras acerca del número de menores de edad desmovilizados, el ICBF reporta que entre 1999 y 2014, 5.489 niños, niñas y adolescentes se desvincularon de grupos armados ilegales (ICBF, 2014a).

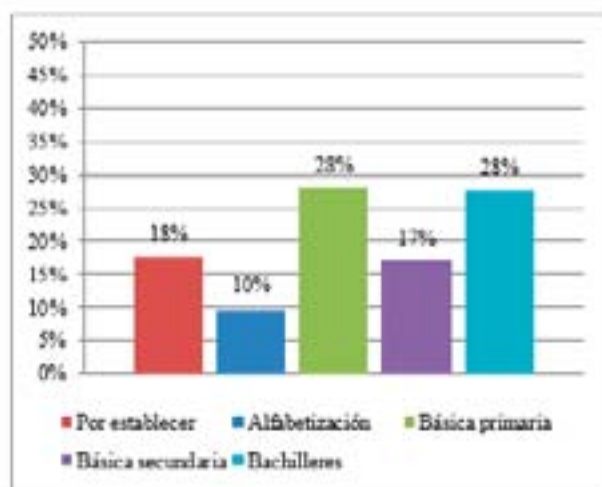
La **Figura 3** muestra que el 28% de los/as desmovilizados/as que ingresaron a la ruta de reintegración tienen educación media completa, es decir, bachillerato. Esto sugiere que menos de una tercera parte cumplía los requerimientos estándar para cursar un programa técnico y tecnológico de uno o dos años, en una entidad como el SENA³. El 55% restante necesita procesos de formación más largos, iniciando el 38% desde primaria y 17% desde la educación media, que podría ser educación técnica laboral y de formación para el trabajo.

Figura 2. Distribución por grupos etarios de población desmovilizada que ingresó al proceso de reintegración



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ACR (2015a).

Figura 3. Nivel educativo de la población desmovilizada que ingresa al proceso de reintegración



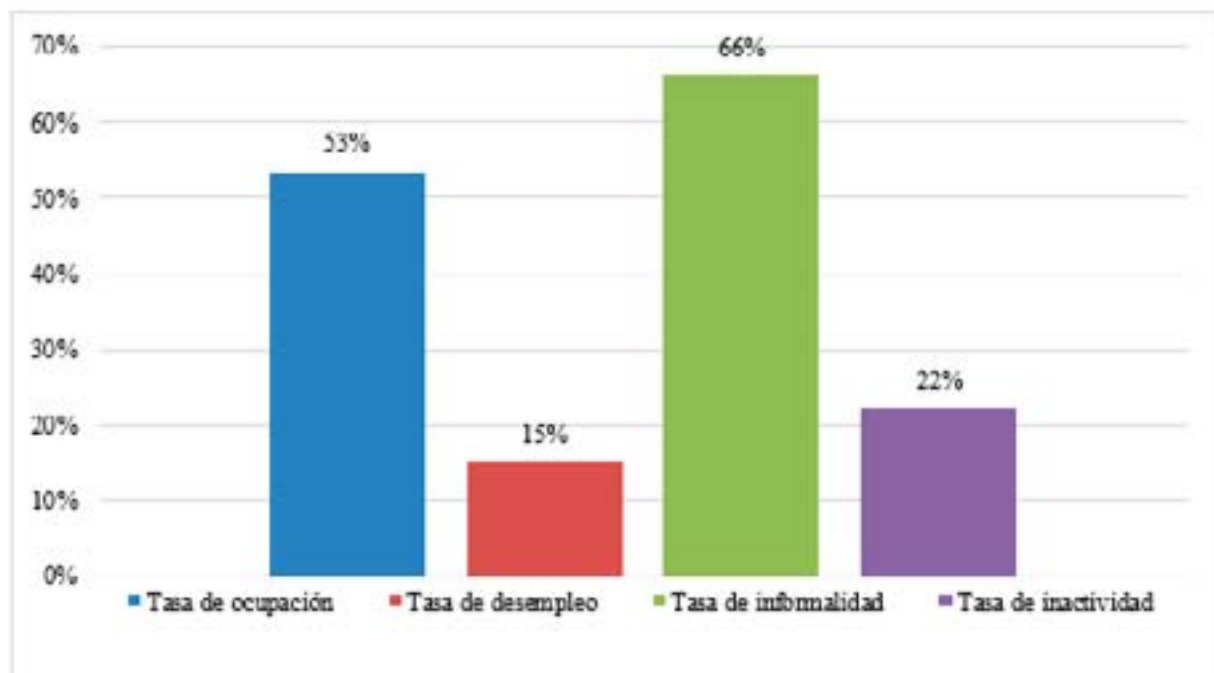
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ACR (2015a).

El bajo nivel educativo de esta población se refleja en sus oportunidades laborales. La figura 4, muestra que la tasa de ocupación es del 53%, cinco puntos porcentuales por debajo al promedio nacional (ACR, 2015a). Por su parte la tasa de desempleo de los desmovilizados es del 15%, seis puntos porcentuales por encima de la tasa nacional (9.1%). La tasa de informalidad de esta población (66%) es mayor en 16 puntos porcentuales a la tasa nacional

[3] Debido a su carácter público, gratuito, y a su prestigio, el SENA puede realizar un importante papel en la formación de los desmovilizados.

(49.5%)⁴. Finalmente, se observa que los desmovilizados tienen una tasa de inactividad (que no trabajan, no estudian y no están buscando trabajo) del 22%.

Figura 4. Tasas de ocupación, desempleo, informalidad e inactividad de los desmovilizados que ingresaron a la ruta de reintegración



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ACR (2015a).

De este análisis se deriva que los desmovilizados son en su mayoría adultos, tienen un bajo nivel educativo, una alta participación en el sector informal, altos niveles de inactividad y se concentran en las zonas urbanas. Estas características crean grandes retos para su reintegración.

2. ¿Qué rol ha tenido la educación en experiencias previas con los desmovilizados?

Dentro de los beneficios de la ruta de reintegración actual de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) se encuentra el acceso a la educación y formación para el trabajo y el acompañamiento psicosocial. En el último año el 26%⁵ de los desmovilizados que

[4] Las tasas nacionales de ocupación y desempleo son de 2014. La tasa de informalidad nacional es del trimestre de diciembre de 2014 a febrero de 2015

[5] Cabe aclarar que estos porcentajes no se refieren al total de desmovilizados que han ingresado a la ruta de reintegración. La ACR sólo encuestó a las 25,844 personas que han sido atendidos en el último año.

ingresaron a la ruta de reintegración han recibido el beneficio de gestión de la educación que busca garantizar el ingreso a estudiar primaria, bachillerato o programas de formación para el trabajo (ACR, 2015a).

En 1990 el Estado colombiano firmó el acuerdo de Paz con el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento Armado Quintín Lame y otros grupos. En este proceso se ofrecieron programas de capacitación y educación, y un programa de validación de bachillerato con énfasis en resolución pacífica de conflictos (Villarraga Sarmiento, 2013). Cabe aclarar que los integrantes del M-19 contaban con un nivel educativo relativamente alto⁶ (Camargo, 2015).

Desde 2003 con el Programa de Reintegración a la Vida Civil y luego en 2008 con la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados ilegales, también se han incluido beneficios educativos. En estos se les garantiza a los desmovilizados el acceso a educación primaria, secundaria y media⁷, un estímulo económico para educación superior y formación para el trabajo. En este último, se ofrecen: acciones de formación complementaria (cursos cortos), programas para técnico laboral por competencias, programas en niveles de operario, auxiliar y programas en los niveles técnico, técnico profesional o tecnólogo (ACR, 2015d). Es importante tener en cuenta que la implementación de estos programas no tiene en cuenta estrategias diferenciadas para la reintegración en áreas rurales y urbanas.

No hay evidencia de los resultados de los beneficios educativos que se han utilizado en estas experiencias previas con desmovilizados en Colombia. Por ejemplo: ¿Cuántos de los desmovilizados que ingresaron a la ruta de la reintegración reincidieron en acciones ilegales y en la vinculación a bandas criminales? ¿Qué diferencia hay en el proceso de reinserción, si la hubo, entre los que recibieron beneficios educativos y los que no los tuvieron? ¿Cuál fue la diferencia en términos de empleabilidad (en particular en el sector formal), y en general en la inserción económica de los reinsertados? También es fundamental tener información sobre las tasas de deserción en el caso de las personas que tuvieron acceso a beneficios educativos en programas de educación superior. Es difícil diseñar políticas efectivas de reinserción si no se evalúa lo que se está haciendo.

Esta es una primera conclusión que emerge: la necesidad de medir el impacto de los apoyos, y en particular de los programas y de la oferta educativa que se pone al servicio de la población reinsertada.

[6] No se encontraron estadísticas específicas sobre el promedio de año de educación ni resultados sobre los programas educativos que se ofrecieron en este acuerdo de paz.

[7] este beneficio también pueden acceder los familiares de la persona desmovilizada.

La experiencia de El Salvador es relevante para Colombia debido a su similitud en aspectos como la concentración de tierra en el área rural y el proceso de reinserción y reintegración vivido tras la firma de la paz en 1992 con el grupo guerrillero Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Durante el proceso de paz de El Salvador se diseñaron beneficios que incluían fomentos para creación de empresas, entrega de tierras y aumentos en la educación de los desmovilizados. Entre estos se entregaron beneficios como becas educativas, las cuales estaban dirigidas a la capacitación técnica y universitaria e incluyeron los costos de libros y manutención, con apoyos sujetos al desempeño académico. Estudios sugieren que el surgimiento de delincuencia y de pandillas como los “Maras” en zonas urbanas evidencia que las políticas implementadas no tuvieron el impacto deseado⁸ (Cruz, González, Romano, & Sisti, 1998).

3. La necesidad de acompañar los procesos de reinserción con el apoyo sicosocial y el desarrollo de habilidades socio-emocionales

Actualmente la política de Desarme, Desmovilización y Reintegración de Colombia, incluye dentro de su ruta de reintegración, la asistencia psicosocial para la persona desmovilizada y su familia. Se estima que de las personas atendidas en el 2014, el 99.8% continuaron con el proceso con la ACR y están recibiendo apoyo psicosocial (ACR, 2015a). Los talleres o sesiones individuales o colectivos se realizan cada dos semanas y buscan desarrollar tres competencias:

psicosociales, ciudadanas y psicolaborales. Adicionalmente, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) da prioridad de atención en los programas que ofrecen a los niños y niñas que han sido víctimas del conflicto armado (ICBF, 2014b).

Las evidencias sobre la importancia de las habilidades socio-emocionales en la determinación de las competencias y logros laborales (mejor empleabilidad y mayores ingresos) son contundentes (Bassi, Busso, Urzúa, & Vargas, 2012), y por ello deben ser explícitamente incorporados en las estrategias para alcanzar una reintegración exitosa de los desmovilizados.

De otro lado, también hay evidencias de que la población que ha estado expuesta a ambientes de violencia tiende a demostrar bajos niveles de empatía, definida esta como “la

[8] Este tema se ampliará en un informe futuro.

[7] este beneficio también pueden acceder los familiares de la persona desmovilizada.

capacidad para sentir algo similar o compatible con lo que otros sienten” (Chaux, 2015). Es claro que la deslegitimación de la violencia y la construcción de una sociedad en paz depende crucialmente de la formación de personas con empatía, como una de las competencias ciudadanas centrales para la convivencia pacífica.

En el caso de la población desmovilizada, de acuerdo con un estudio realizado por Econometría (2010), el 96% de los desmovilizados que acceden al apoyo psicosocial consideran que el programa es importante para su reinserción en la vida civil y laboral. Por un lado, los participantes perciben que el apoyo psicosocial les ha ayudado en la crianza de sus hijos y en cómo enfrentar el proceso de reintegración. Por otro lado, familiares expresan que el hecho de ir a los talleres psicosociales hace que los desmovilizados sean más amables y risueños.

La experiencia internacional también trae lecciones sobre la necesidad de incorporar el apoyo psico-social a población excombatiente para lograr su inserción efectiva en la sociedad.

En Liberia se llevó a cabo un experimento dirigido a hombres excombatientes con una mala experiencia de reintegración, que tuvieran entre 18 y 35 años, y estuvieran envueltos en drogas y crímenes. El experimento tuvo tres tratamientos, uno fue un programa de cuatro semanas de terapia cognitivo-conductual dirigido a fortalecer el autocontrol y la imagen propia no violenta de estas personas⁹. El otro consistió en adicionar a la terapia, la entrega de dinero que representaba aproximadamente tres meses de salario. Un tercer grupo recibió solamente el dinero.

En el caso de los que sólo recibieron el dinero tuvo lugar un aumento del ingreso y se redujo el crimen en el corto plazo, pero los efectos desaparecieron en el transcurso de un año. Entre la población que recibió la terapia, los crímenes y la violencia se redujeron entre 20% y 50%, aunque los efectos se empezaron a reducir después de un año. La intervención más afectiva y más sostenida en el tiempo fue la que combinó ambas cosas: un año después de la intervención, quienes recibieron la terapia y el dinero tenían una probabilidad 44% menor de cargar un arma, 43% menos de vender drogas y reportaron menor agresión.

[9] *Cognitive Behavior Therapy (CBT). Este tipo de terapia trata de hacer a las personas conscientes de comportamientos y patrones de pensamiento que generan daño, y de romper dichos patrones a través de la práctica de nuevas habilidades y comportamientos (Royal College of Psychiatrists, 2009).*

Conclusiones e implicaciones

Los análisis anteriores apoyan el diseño de intervenciones para la reinserción de población excombatiente que combine estrategias de generación de ingresos (a través de formación de capacidades acompañadas, probablemente de manera prioritaria, por rutas de empleabilidad), apoyo sicosocial para el desarrollo de comportamientos y hábitos constructivos, y el desarrollo de habilidades socio-emocionales para la inserción laboral. Adicionalmente, un componente fundamental de la estrategia debe ser la generación de información y de indicadores que permitan evaluar el efecto de las intervenciones y tomar medidas correctivas en caso de que sea necesario para mejorar sus resultados en términos de la reinserción exitosa de esta población.

En principio, la ruta de reintegración actual de la (ACR) realiza gestión para el acceso a educación primaria, secundaria y media y gestiona estímulos económicos en educación superior y formación para el trabajo. Así mismo, proporciona programas de gestión de empleo para que los desmovilizados en la ruta de reintegración puedan acceder a empleo formal y estímulos económicos para desarrollar planes de negocios en emprendimientos (ACR, 2015c). Finalmente, también incluye dentro de su ruta de reintegración la asistencia psicosocial para el desarrollo de competencias psicosociales, ciudadanas y psicolaborales (habilidades blandas).

Como suele pasar en las políticas públicas, el desafío está en la gestión efectiva de las intervenciones. Estas deben garantizar la integralidad para lograr resultados efectivos, como lo ilustra el caso citado de Liberia. Formación de capacidades sin gestión efectiva del empleo, o gestión del empleo sin atención sicosocial y desarrollo de habilidades blandas, conducen probablemente a resultados de bajo impacto y de carácter efímero.

La gestión efectiva de las intervenciones, y particularmente en el caso de la política de reintegración depende de varios elementos críticos que se señalan a continuación, para varios de los cuáles probablemente no hay una respuesta clara aún:

- 1) El éxito del proceso de reintegración de los desmovilizados se puede medir, desde el punto de vista económico y social en la capacidad para vincular esta población a procesos de generación de ingresos suficientes y sostenibles en el tiempo. Para la mayor parte de ellos esto implicará su vinculación a empleos estables en el sector formal de la economía.
- 2) Para una buena parte de esta población, probablemente para la mayoría, serán necesarios procesos de formación y generación de capacidades a través de programas educativos y de formación para el trabajo. Para ello se requiere el diseño de programas

de alfabetización, formación para el trabajo y educación superior relevantes y ajustados a las características de los desmovilizados.

3) La formación y desarrollo de capacidades debería tener en cuenta el uso productivo potencial de las habilidades que han desarrollado estas personas y de su propio proyecto de vida. Este objetivo debe ser abordado explícitamente y plantea temas complejos como la potencial vinculación de parte de esta población a la Fuerza Pública, u otros oficios asociados con la provisión de seguridad, servicios de vigilancia, etc.

4) La efectividad de la gestión pública puede depender en un grado importante de la capacidad efectiva de coordinar ofertas existentes, y de diseñar rutas de acceso de la población reinsertada hacia esas ofertas. Por ejemplo, programas como “Jóvenes en Acción” y “Jóvenes en Acción Rurales” del DPS podrían ser usados para la reintegración de desmovilizados para lo cual probablemente tendrían que modificarse las condiciones de entrada ya que éstos sólo cobijan a personas hasta los 24 años. Una opción sería extender los beneficios de estos programas a la población desmovilizada que tenga el bachillerato, sin importar su edad¹⁰. Un aspecto importante de este proceso es la realización de alianzas con el sector privado, con el fin de garantizar la creación de empleos y el acompañamiento para la inserción en el mercado laboral de los beneficiarios de estos programas. Esto requiere el involucramiento activo del sector privado como componente clave de la política de reinsertión.

5) En el caso de excombatientes de las FARC, una guerrilla con base especialmente rural, los temas que plantea el primer punto de los acuerdos de La Habana sobre Reforma Rural Integral, son claramente relevantes, en particular en los temas de acceso a la tierra, y la promoción del campo y de la agricultura familiar. La implementación del primer punto de estos acuerdos debe generar condiciones más propicias para la generación de ingresos sostenida de aquellos excombatientes que decidan permanecer en las zonas rurales. Aquí también se plantean temas complejos de los beneficios que se otorgarían a la población reinsertada frente a los derechos de las víctimas, especialmente en las regiones donde se ha concentrado el conflicto históricamente.

6) Si bien es inaplazable y fundamental planear una reintegración exitosa en las zonas rurales, también lo es elaborar proyectos en un escenario según el cual, la mayor parte de los/as desmovilizados/as probablemente decidirán reintegrarse a la vida civil en zo-

[10] La versión rural de este programa incluye transferencias condicionadas de \$200.000 pesos mensuales o más, para las personas que ingresen a programas del SENA y a programas técnicos, tecnológicos o profesionales universitarios en zonas urbanas y rurales.

nas urbanas. La migración o reintegración a las ciudades o cabeceras municipales tiene lógica, si se tiene en cuenta que éstas presentan mayores oportunidades laborales que las zonas rurales, en particular en términos de las posibilidades de empleabilidad en el sector formal (Ramírez, Zubieta, & Bedoya, 2014).

La falta de infraestructura, los altos niveles de pobreza monetaria y multidimensional en las zonas rurales, la poca diversificación del campo, las carencias en materia educativa, el poco acceso a servicios básicos y las menores oportunidades laborales causan rezagos estructurales que no serán resueltos a corto plazo.

La imperiosa necesidad de una Reforma Rural Integral, como lo plantea el primer punto de los acuerdos de La Habana, o de la Transformación del Campo, como la denomina el Plan Nacional

de Desarrollo, plantea también la pregunta sobre el rol de las políticas educativas rurales en dicha transformación. Este tema será objeto de análisis en el siguiente documento de política.

Referencias

ACR. (Abril de 2015a). *Información estadística*. Obtenido de Caracterización de la población: www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/cifras.aspx

ACR. (Abril de 2015b). *Información estadística*. Obtenido de Caracterización de la población: www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/cifras.aspx

ACR. (2015c). *Preguntas y respuestas sobre la dimensión productiva*. Obtenido de www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/faqs-productiva.aspx

ACR. (2015d). *Preguntas y respuestas sobre la dimensión productiva*. Obtenido de www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/faqs-productiva.aspx

Bassi, M., Busso, M., Urzúa, S., & Vargas, J. (2012). *Desconectados*. Habilidades, educación y empleo en América Latina. BID.

Blattman, C., Jamison, J. C., & Sheridan, M. (15 de Mayo de 2015). *Reducing crime and violence: Experimental evidence on adult noncognitive investments in Liberia*.

Camargo, E. (6 de Octubre de 2015). *M-19 una estela de paz*. El Espectador.

Chaux, E. (2015). *Educación para la paz en tiempos de posconflicto*. El Sextante, Bitácora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes, 6.

Cruz, J., González, L. A., Romano, L. E., & Sisti, E. (1998). *La Violencia en El Salvador en los años Noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores*. Inter-American Development Bank(Documento de trabajo R-338).

Econometría. (2010). *Evaluación de resultados de la Política de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armado ilegales en Colombia*. Bogotá: DNP.

ICBF. (2014a). *Boletín Análisis de Tendencias*. Programa de Atención Especializado a Niños, Niñas y Adolescentes que se Desvinculan de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley. Bogotá: ICBF. Obtenido de www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF

ICBF. (Octubre de 2014b). Manual operativo. *Servicio de Educación inicial, cuidado y nutrición en el marco de la atención integral para la primera infancia*. Modalidad institucional. Obtenido de www.icbf.gov.co/portal/page/portal/Intranet/ICBF

Inteligencia Militar. (2014). *¿Cuántos hombres y armas tienen las FARC?* NoticiasRCN. Obtenido de www.noticiasrcn.com

Ramírez, J. M., Zubieta, I., & Bedoya, J. (2014). *Productividad y competitividad del Sistema de Ciudades*. Bogotá: Fedesarrollo .

Royal College of Psychiatrists. (2009). *La terapia cognitivo-conductual (TCC)*. (P. Timms, Ed.) London: Royal College of Psychiatrists.

Villarraga Sarmiento, Á. (2013). *Experiencias históricas recientes de reintegración de excombatientes en Colombia*. Colombia Internacional 77, 107-140.



Compartir



FEDESARROLLO

ALIANZA

www.compartirpalabramaestra.org

Bogotá - Colombia

Mayo 2015