

**ANÁLISIS DE LA TERCERIZACIÓN DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN
DE LA ESTRATEGIA “MAMBRÚ NO VA A LA GUERRA...ESTE ES OTRO
CUENTO” DURANTE LOS AÑOS 2017 Y 2018.**

Trabajo de tesis para optar al título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

GINNA FERNANDA GUAUQUE ARIAS

**DIRECTOR:
JAVIER TORRES VELASCO**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
2019**

Resumen: El propósito de esta investigación es explicar la manera en que la tercerización ha influido en el proceso de implementación de políticas públicas, a través del análisis de una Estrategia del gobierno colombiano para prevenir el reclutamiento de niños por parte de grupos armados organizados al margen de la ley. Así, las interacciones entre diferentes actores involucrados en la implementación con sus propios intereses y preferencias determinan ciertos patrones de comportamiento. En este proceso, las reglas de juego establecidas mediante los instrumentos de política tales como los contratos, licitaciones y anexos técnicos producen incentivos a los actores, los cuales no promueven la cooperación en las redes de política pública. Como resultado, los objetivos, las reglas de decisión y coordinación como variables del proceso de implementación se afectan y este último no será exitoso. El Estado enfrenta un dilema entre retomar el control directo de la implementación e intentar adaptarse a las nuevas condiciones a través de forma jerárquicas de gobernanza.

Palabras clave: redes de política pública, cooperación, gobernanza jerárquica, incentivos, reglas de juego, implementación.

Abstract: The aim of this research is to explain how outsourcing has influenced the public policy implementation process through the analysis of a strategy of the Colombian government to prevent child recruitment by illegal organized armed groups. Thus, the interactions among different stakeholders involved in the implementation with their own interests and preferences determine certain patterns of behavior. In this process, “rules of the game” established by means of policy instruments such as contracts, tenders and technical annexes produce incentives to actors, which do not promote cooperation and communication, involved in policy networks. As a result of this situation, the objectives, decision rules and coordination as variables of the implementation process are affected and the latter will not be successful.

The State tackles a dilemma between retaking the implementation direct control and trying to adapt to new conditions through hierarchical governance forms.

Key words: policy networks, cooperation, hierarchical governance, incentives, “rules of the game”, implementation.

CONTENIDO

RESUMEN	1
SIGLAS Y ABREVIATURAS	4
1. INTRODUCCION	5
2. JUSTIFICACIÓN	11
3. ESTRUCTURA METODOLÓGICA	13
4. EL ESTUDIO DE LA INVESTIGACION	20
CAPITULO 1. TEORIA DE IMPLEMENTACION DE POLITICAS PUBLICAS	20
1.1. Implementación Top-Down	20
1.2. Implementación Bottom-Up	28
1.3. Teorías híbridas	31
CAPITULO 2. TERCERA VÍA	33
2.1. Tercerización	36
CAPITULO 3. REDES DE POLITICAS PUBLICAS	40
3.1. Redes como intermediación de intereses	40
3.1.1. Subgobiernos	41
3.1.2. Triángulos de hierro	42
3.1.3. Redes de políticas públicas	42
3.2. Redes como gobernanza	45
CAPITULO 4. EVOLUCIÓN DE LA ESTRATEGIA “MAMBRU NO VA A LA GUERRA...ESTE ES OTRO CUENTO”	50
CAPITULO 5. RESULTADOS	63
5.1. Estudios de caso	63
5.1.1. Mambrú en Villa Victoria, Putumayo	63
5.1.2. Mambrú en la vereda Sabripa y Muzo, Boyacá	69
5.2. Análisis de las variables de implementación en Mambrú	74
6. CONCLUSIONES	84
7. REFERENCIAS	87
8. ANEXOS	94

Anexo 1. Estrategia Comunitaria de la ARN de 2017	94
Anexo 2. Auditorías de Control Interno de la ARN	96
Anexo 3. Informe consolidado de verificación de requisitos habilitantes y evaluación definitiva de los proponentes	110
Anexo 4. Contrato entre ARN y Fundación Alberto Merani (Operador)	115
Anexo 7. Pliego de Condiciones	125
9. APENDICE	153
Apéndice A. Formato de Encuestas	153
Apéndice B. Formato de Entrevistas	156
Apéndice C. Resultados encuestas	159
Apéndice D. Matriz de análisis de los Anexos Técnicos	165
Apéndice E. Matriz de Análisis de los Instrumentos de Política Pública	173

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ARN:	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
ACR:	Agencia Colombiana para la Reintegración
CIPRUNA:	Comité Intersectorial para la Prevención de Reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes
GAOML:	Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley
GDO:	Grupos Delictivos Organizados
NNAJ:	Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes
CNMH:	Centro Nacional de Memoria Histórica
UTC:	Unidad de Trabajo con Comunidades
ICBF:	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

1. INTRODUCCIÓN

El reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (en adelante NNAJ) por parte de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley- GAOML es uno de los hechos victimizantes de mayor impacto en el conflicto armado en Colombia. De acuerdo con el Observatorio de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica-CNMH, al menos 16.879¹ niños han sido reclutados por GAOML entre 1960 y 2016. Este estudio señala que las guerrillas han sido los mayores reclutadores con un 69%, los paramilitares alcanzaron un 27% y grupos posdesmovilización el 7% (CNMH, 2017).

Aunque estas cifras pueden variar dependiendo del estudio y el horizonte de tiempo², “el reclutamiento...es un fenómeno histórico, no es estático y mucho menos homogéneo” (CNMH, 2017, p. 35). Su variación está dada por las relaciones entre territorio, población que lo habita, dinámicas y momentos de la guerra, al igual que por políticas internas de cada grupo armado (CNMH, 2017). Los niños son utilizados en las filas de los GAOML, debido a que son más fáciles de intimidar para que obedezcan, existen pocas probabilidades de que se escapen y exijan un salario, entre otras razones (Unicef, 2009).

Este fenómeno vulnera todos los derechos de los niños, ocasionando graves consecuencias a nivel físico y emocional. “Cuando un niño o niña es reclutado, sus derechos, la totalidad de ellos, quedan en un estado de suspensión o vulneración: educación, salud, recreación, familia, afecto” (Save The Children, 2019, P.34). Además de ser víctimas de reclutamiento, los NNAJ pueden convertirse en victimarios al verse obligados a cometer delitos relacionados con la violación de derechos humanos ³(Alarcón, 2019).

¹ Las cifras del Centro Nacional de Memoria Histórica fueron cruzadas y depuradas con los reportes de las bases de datos de la Agencia para la Reinserción y la Normalización- ARN, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF y la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas- UARIV (CNMH, 2017, p. 35).

² Otro de los informes reconocidos sobre Reclutamiento de niños denominado “Como Corderos entre lobos” escrito por Natalia Springer (2016), estima que al menos 18.000 menores han estado vinculados con grupos armados organizados al margen de la ley y organizaciones criminales entre 1980 y 2012.

³ En Colombia de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados al margen de la ley son reconocidos, por la institucionalidad, como víctimas de la guerra. Por esa razón, cuando un niño, siendo menor de edad se desvincula de un GAOML sigue una ruta de atención especial en el ICBF y posteriormente en la ARN.

Teniendo en cuenta las dimensiones de este fenómeno, a nivel internacional se desarrolló un marco normativo⁴, el cual sirvió como base de las acciones que emprendió el Estado colombiano buscando contrarrestar y prevenir esta problemática. Como antecedentes se encuentran las Leyes 418 de 1997⁵ y 548 de 1999 y más tarde el Código Penal donde se establece el reclutamiento ilícito de menores como un delito, imponiendo penas de prisión privativa de la libertad por la comisión de las acciones que promuevan la vinculación de los niños a los grupos armados organizados al margen de la ley.

Desde entonces, el Estado colombiano desarrolló políticas públicas orientadas a otorgar garantías para la protección de los NNAJ en el marco del conflicto armado. Así, los CONPES 3554 de 2008 y 3673 de 2010 en materia de prevención de reclutamiento de menores y reintegración social y económica de personas alzadas en armas establecen la obligación de realizar acciones en territorios afectados por el conflicto armado, en materia de prevención del reclutamiento. Como se verá más adelante y como resultado de estas acciones públicas, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización crea la Estrategia de Prevención de Reclutamiento de niños, niñas adolescentes y jóvenes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados denominada *“Mambrú no va a la guerra...este es otro cuento”* (en adelante Mambrú y/o Estrategia).

Esta Estrategia se ha implementado desde el año 2010 y durante su primera edición (2010-2011), su implementación se llevó a cabo por parte de la ARN, es decir de manera directa por la entidad. A partir del año 2013, la entidad empezó a tercerizar este proceso mediante licitación en la modalidad de selección abreviada con el fin de cumplir con la normatividad en materia de contratación estatal. El proceso de implementación de Mambrú no ha estado exento de dificultades tales como los retrasos en la ejecución, la inadecuada aplicación de la metodología, la deficiente calidad de los productos, la tardía contratación de personal, entre

⁴ Como antecedentes a las acciones realizadas por el Estado colombiano en materia de protección frente a los NNAJ, a nivel internacional se produjo un desarrollo normativo importante encaminado a la protección de los NNAJ en el marco de un conflicto armado. A través de la promulgación del Cuarto Convenio de Ginebra (1949) y la Convención de los Derechos del Niño, se establecieron medidas especiales para la protección de la infancia y se comienza a tipificar el reclutamiento de NNAJ por parte de GAOML como delito.

⁵ Ley 418 de 1997 Prorrogada por las Leyes 548 / 1999, 782/ 2002, 1106/ 2006, 1421/ 2010 y 1738/ 2014

otros aspectos que serán analizados a lo largo del documento⁶. Esto se debe, en parte, a que las reglas de juego, representadas en el contrato, la licitación y el anexo técnico han generado incentivos en materia de sanciones y recompensas para los actores, los cuales inciden en que exista cooperación o no entre estos.

Desde esta perspectiva, *Mambrú* que es objeto de estudio en esta investigación, es un caso en cuestión de la situación descrita. Según la ARN (2016), “la implementación de Mambrú no se lleva a cabo desde una visión unificada por parte de la entidad ante la ausencia de acompañamiento transversal”. Esto quiere decir que las dificultades en la coordinación de los actores involucrados han ocasionado que Mambrú se implemente sin seguir los criterios establecidos en el anexo técnico y aplicando de manera parcial la metodología en cada uno de los territorios.

Ante “la falta de acompañamiento transversal”, es decir de control de la implementación por parte de la ARN en el territorio, se ha producido un déficit de la implementación (ARN, 2017). Esto último plantea un dilema para la entidad entre la necesidad de buscar control y/o la coordinación entre los actores. Ante las falencias en estos aspectos, el operador ha incumplido con la entrega de productos, implementación metodológica, plazos establecidos, evidencias de las acciones y contratación de personal (ARN, 2014; ARN, 2019). En consecuencia, la tercerización no ha resultado en una implementación exitosa, entendiéndose por esta el logro de los objetivos de la Estrategia propuestos por parte de la ARN.

Teniendo en cuenta estos aspectos, la pregunta de investigación es *¿De qué manera la tercerización ha afectado la implementación referente a los objetivos, las reglas de decisión e integración jerárquica interna y externa de las agencias implementadoras de la de la Estrategia “Mambrú no va a la guerra...este es otro cuento” de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización- ARN en la edición de los años 2017 y 2018?*

⁶ Este tipo de falencias y/o dificultades quedan en evidencia en las autorías por parte de control interno de la ARN que se adjuntan en los anexos de este documento.

En este caso la integración jerárquica, sobre la cual se profundizará más adelante, será entendida como la acción coordinada de una agencia y entre numerosos agentes semiautónomos involucrados en los esfuerzos de implementación (Sabatier y Mazmanian, 1981). El objetivo de la investigación consiste en explicar la manera en que la implementación, en el marco de la tercerización, para el caso de Mambrú, ha afectado tres aspectos fundamentales: los objetivos, las reglas de decisión y la integración jerárquica interna y externa de las agencias implementadoras. El análisis del proceso de implementación de la Estrategia de Prevención de Reclutamiento de NNAJ por parte de grupos al margen de la ley, como se mencionó con anterioridad, se realizará teniendo como marco de análisis la perspectiva de la *Tercera Vía, enfoque de implementación Top-Down* y teoría de *Policy Networks*. Esto permitirá cumplir tres objetivos respectivamente: 1) analizar los factores que afectan el proceso de implementación desde una visión jerárquica, es decir desde los tomadores de decisiones 2) comprender la manera en que el Estado se asocia con terceros para la implementación de políticas públicas, bajo los criterios de eficiencia y eficacia para la prestación de servicios públicos y 3) examinar la interacción entre actores que establecen patrones de comportamiento, mediados por reglas de juego para llevar a cabo su interacción.

La hipótesis de esta tesis es que la implementación de la Estrategia se lleva a cabo en el marco de la tercerización teniendo en cuenta unas reglas de juego representadas en los instrumentos de política pública tales como el contrato, la licitación y el anexo técnico, los cuales determinan los incentivos y las interacciones de los actores que participan en la implementación de Mambrú. Esos incentivos están basados en las sanciones y recompensas asociados a las condiciones de pago al operador por parte de la ARN, las penalidades en caso de incumplimiento, diseñadas para promover la cooperación entre los actores en caso de que cumplan o no con lo estipulado. De esa manera, “los actores inmersos en redes tienen hasta cierto grado la libertad de variar su voluntad, su grado de cumplimiento con los compromisos acordados y sus aportes” (Zimmerman, 2004, p. 87).

En este caso en particular, la teoría de implementación top-down en el marco de las redes de políticas públicas es útil para explicar la transformación del papel del Estado en un entorno marcado por la interacción de una multiplicidad de actores en el marco de la gobernanza

jerárquica. La gobernanza moderna no se trata tanto de la pérdida de control del Estado, sino más bien de que éste cambia de forma. Los actores estatales que participan en las redes de políticas juegan un papel especial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención representados en el mandato que otorga la ley, los instrumentos de política pública, el establecimiento de sanciones y recompensas, la facultad de controlar y supervisar. Como lo afirma Zimmerman (2004), se ha olvidado que el Estado continúa siendo un actor relevante en las redes políticas ya que: a) la autorregulación social de la que se encargan las redes tiene lugar bajo unas normas establecidas desde el Estado, vinculando así su control jerárquico con la autorregulación social, b) es el Estado quien, en última instancia, legitima las decisiones públicas y c) es Estado el que sigue reservando para sí la posibilidad de actuación legal en aquellos ámbitos cuyos actores no hayan alcanzado un acuerdo.

En la gobernanza jerárquica, las interacciones del gobierno son más formalizadas. Los derechos y obligaciones se organizan de acuerdo con unas responsabilidades y tareas supraordenadas y subordinadas (Kooiman, 1993). En particular las sanciones negativas y positivas sujetas a intervenciones tienen un carácter altamente formalizado y están sometidas a garantías políticas y jurídicas. Los incentivos que existen para cooperar son especialmente de tipo económico. En el caso de Mambrú, si el operador coopera e implementa la Estrategia de acuerdo con lo pactado recibe el desembolso por parte de ARN. De lo contrario, se ve expuesto a sanciones jurídicas que le podría acarrear dicho incumplimiento.

A partir de los cambios que experimenta el Estado y de su interacción con otro tipo de actores, cobra importancia en este análisis, las condiciones y dinámica de los actores con relación a su capacidad para articularse y cumplir los objetivos. Desde esta perspectiva, el enfoque de redes de políticas públicas o *Policy Networks* permitirá comprender la complejidad de las estructuras de interacción entre la multiplicidad de actores, públicos y privados, que desde diferentes niveles...influyen en los procesos de toma de decisiones” (Alamaza,2012).

El documento tendrá una estructura capitular, la cual está organizada de la siguiente manera: en el primer capítulo, se abordarán los principales enfoques de la implementación de políticas públicas, haciendo énfasis en las variables de implementación del enfoque top-down para el

análisis de la Estrategia Mambrú, en el segundo, se explicarán las transformaciones del Estado a la luz de la perspectiva de la Tercera Vía, así como la manera en que la tercerización se ha constituido en un instrumento de implementación de políticas; en el tercero, se examinarán las relaciones entre los actores que implementan Mambrú a través del enfoque de redes de políticas públicas; en el cuarto capítulo, se analizará la evolución institucional de Mambrú. En quinto lugar, se expondrán los resultados de la investigación donde se presentarán los estudios de caso, así como el análisis de las entrevistas y las encuestas y finalmente, se esbozarán algunas conclusiones de la investigación realizada.

Con anterioridad, se justificó brevemente el uso de cada una de las teorías y perspectivas teóricas que serán empleadas para dar respuesta a la pregunta central de investigación. De esa manera, la estructura capitular de esta tesis da respuesta a los objetivos específicos inmersos en la hipótesis planteada teniendo en cuenta que el primer capítulo, identifica y analiza las variables del proceso de implementación desde la perspectiva top-down, buscando dar claridad conceptual frente a las razones por las cuales se seleccionaron esas variables y no otras. En segundo lugar, la perspectiva de la tercera vía examina la manera en que actualmente el Estado hace uso de terceros e instrumentos específicos, tales como contratos, anexos técnicos, licitaciones para cumplir los objetivos de política pública, así como las dificultades y ventajas que esto conlleva. Por último, se expone cómo las dificultades en la coordinación de la red de actores desencadenan en problemas de coordinación en el proceso de implementación. Así, se busca dar respuesta a los interrogantes planteados en la parte introductoria.

2. JUSTIFICACION

El reclutamiento de NNAJ por parte de GAOML constituye una violación a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Debido a esto, el Protocolo I de los Convenios de Ginebra prohíbe el reclutamiento de niños menores de 15 años e insta a las partes en un conflicto a enlistar a los de más edad. Colombia no ha sido ajena a esta problemática por la persistencia de un conflicto armado interno de más de 50 años. La sección introductoria dio cuenta de la magnitud de este fenómeno, en términos cuantitativos. Sin embargo, sus efectos van mucho más allá, toda vez que “la vinculación de los niños y niñas a los grupos armados genera una múltiple violación de derechos ya que son privados de sus entornos familiares, excluidos de la escuela y sometidos a tratos crueles que pueden afectar no solo su salud sino también su vida” (Save the Children, 2019, p.18).

Esta problemática hace necesario realizar el análisis de las acciones públicas que el Estado ha llevado a cabo con el fin de contrarrestar el reclutamiento de NNAJ por GAOML y prevenir su ocurrencia. Por esa razón, esta tesis se centra en examinar la fase de implementación de Mambrú, debido a que “es en esta etapa donde la política, hasta entonces hecha casi exclusivamente de discursos, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable” (Roth, 2002, p. 93) y por ende puede determinarse el cumplimiento de los objetivos, hasta cierto punto, establecidos en la fase de diseño.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en este caso en particular la implementación se lleva a cabo a través de un tercero, precisamente, el proceso de tercerización constituye parte integral del análisis. De esta manera esta tesis busca realizar aportes al análisis de la implementación de políticas públicas, bajo la modalidad de “outsourcing”, destacando la manera en que se afectan los objetivos, la integración entre los actores y las reglas del juego. Aunque en el marco de las políticas públicas no es desconocida esta modalidad de implementación, lo novedoso del estudio es el análisis que se realiza desde el punto de vista de una política social, asociada a un fenómeno como el reclutamiento de NNAJ. Esta problemática tiene como principal particularidad las dificultades para suprimir las causas que la generan, las cuales se

encuentran asociadas a la presencia de GAOML y GDO, así como la persistencia del conflicto armado, que son de origen estructural.

En ese sentido, a lo largo del documento se presentan argumentos en torno a la manera en que la tercerización incide en la implementación de una política pública, en especial porque, aunque es el Estado quien plantea los objetivos, es un tercero quien debe alcanzarlos. Esto genera una serie de consecuencias, como se verá más adelante, las cuales no son contempladas por los funcionarios de alto nivel. El documento aporta elementos en la materia con el fin de examinar la manera en que las reglas de juego del proceso de tercerización constituyen un papel clave en el desarrollo de la política pública.

Adicionalmente, se dan luces acerca de la forma en que el Estado, inmerso en un entorno de escasez de recursos debe asociarse con terceros para el logro de sus objetivos. En ese sentido, el aporte en materia teórica y metodológica se encuentra asociado a los planteamientos a través de los cuales, el Estado, contrario a perder su papel en la implementación de políticas públicas, encuentra alternativas de implementación a través de terceros enmarcadas en formas de gobernanza jerárquica, sin perder de vista la necesidad de dar respuesta a las demandas sociales.

En pocas palabras, la realización de esta investigación se justifica porque es necesario profundizar en el análisis de la influencia de la tercerización en la implementación de políticas públicas. Esto permite dilucidar la manera en que se están cumpliendo o no los objetivos públicos, así como solucionando o no la problemática del reclutamiento de NNAJ, así como encontrar aspectos que pueden mejorarse en el proceso de tercerización para la implementación de una política pública

2. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La estrategia metodológica que se propone implementar en esta investigación es el estudio de caso de tipo cualitativo del proceso de implementación de Mambrú durante la edición correspondiente a los años 2017 y 2018. "El estudio de casos trata de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes" (Stake, 1999, p.11). Los estudios de caso no admiten generalizaciones para todos los casos, pero facilitan el aprendizaje orientado a las políticas públicas. De esa manera, a partir de esta metodología se pretende analizar la implementación de la Estrategia partiendo del análisis de los objetivos, las reglas de decisión y la integración jerárquica interna y externa de las agencias implementadoras.

Los estudios de caso que se analizarán en este documento corresponden a los de Mambrú realizados en los departamentos de Muzo, Boyacá y Puerto Asís, Putumayo. Su elección obedece a varios criterios, entre los que se encuentran 1) la ocurrencia de la problemática del reclutamiento de NNAJ por parte de grupos armados ilegales en mayor o menor medida en cada uno de los territorios⁷; 2) la necesidad de contrastar en espacio, modo, tiempo y lugar el desarrollo del proceso de implementación y 3) el acceso a la información por parte de la investigadora.

Esta investigación empleó instrumentos de recolección de información de tipo cualitativo y cuantitativo. Se aplicaron 15 entrevistas semiestructuradas a profundidad y 17 encuestas no probabilísticas con actores relevantes que participaron del proceso de implementación en el período de tiempo que cubre esta investigación. Cabe destacar que éstas últimas más que tener una pretensión estadística, buscaron corroborar tendencias que se evidenciaron en la

⁷ El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar señala que Putumayo se encuentra entre los departamentos con mayor número de reclutamiento y desvinculación de niños, niñas y adolescentes. Según datos del observatorio del bienestar de la niñez del ICBF, en el periodo comprendido entre el año 2008 y junio de 2013, se presentaron 111 personas reclutadas durante su niñez; en el periodo comprendido entre 1999 y junio de 2013 se desvincularon 222 NNAJ se desvincularon de GAOML. Por otra parte, en lo referente a Muzo en el departamento de Boyacá, en la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá de fecha 16 de diciembre de 2011 contra Fredy Rendón Herrera, Comandante del Bloque Elmer Cárdenas de las Autodefensas Campesinas se reconoció el reclutamiento de NNA por parte de este GAOML. (ICBF, 2015, p.3).

información cualitativa recabada en las entrevistas realizadas con cada uno de entrevistados, aspecto que será explicado más adelante.

La entrevista implica la formulación de preguntas sin esquema fijo de categorías de respuestas, controlando de esta forma el ritmo de la entrevista en función de las respuestas de estos actores, pudiendo alterar el orden y forma de las preguntas y añadir nuevas interrogantes (Sabino, 1992). Por ello, “el énfasis metodológico no está puesto principalmente en las preguntas que se formulan, sino en la singularidad y sobre todo en la calidad y libertad de las respuestas que se desean obtener”. (Baeza, 2002). En el caso de la encuesta se requiere información de un grupo socialmente significativo de personas acerca de los problemas en estudio, para luego, mediante un análisis de tipo cuantitativo, sacar las conclusiones que se correspondan con los datos recogidos (Sabino, 1992). En esta investigación se realizaron 17 encuestas utilizando una muestra de juicio, es decir seleccionando las personas a encuestar con base en lo que algún experto piensa acerca de la contribución que esas unidades o elementos de muestreo en particular harán para responder la pregunta de investigación (Salinas y Castro, 2009).

Por parte de ARN, se entrevistaron y encuestaron al Director Programático, la supervisora del contrato (Jefa Área Comunidades), profesionales especializados de seguimiento, el jefe de control interno, coordinadores y asesores de los Grupos Territoriales; y por parte del operador, las personas entrevistadas fueron el director, los coordinadores regionales, los profesionales operativos y la directora financiera. La selección de los actores relevantes se realizó con base en los siguientes criterios. En primer lugar, el estudio del proceso de implementación de Mambrú que se realiza corresponde a una perspectiva top-down, es decir de abajo hacia arriba, cuyo énfasis se encuentra en quienes toman las decisiones para definir los criterios para tener en cuenta en el proceso de implementación y por ende de su respectiva supervisión.

Esto requiere funcionarios con un alto nivel de conocimiento de los procesos licitatorios, aspectos técnicos y financieros, los cuales suelen ser los directivos de las entidades y profesionales especializados. En segundo lugar, la selección de los actores se realiza a partir

de su identificación en fuentes documentales y luego mediante el método de muestreo de bola de nieve, a través del cual se solicita las personas ya identificadas que seleccionen otros actores claves dentro del proceso de implementación.

En el siguiente esquema se muestran los actores que participan en la implementación de Mambrú:

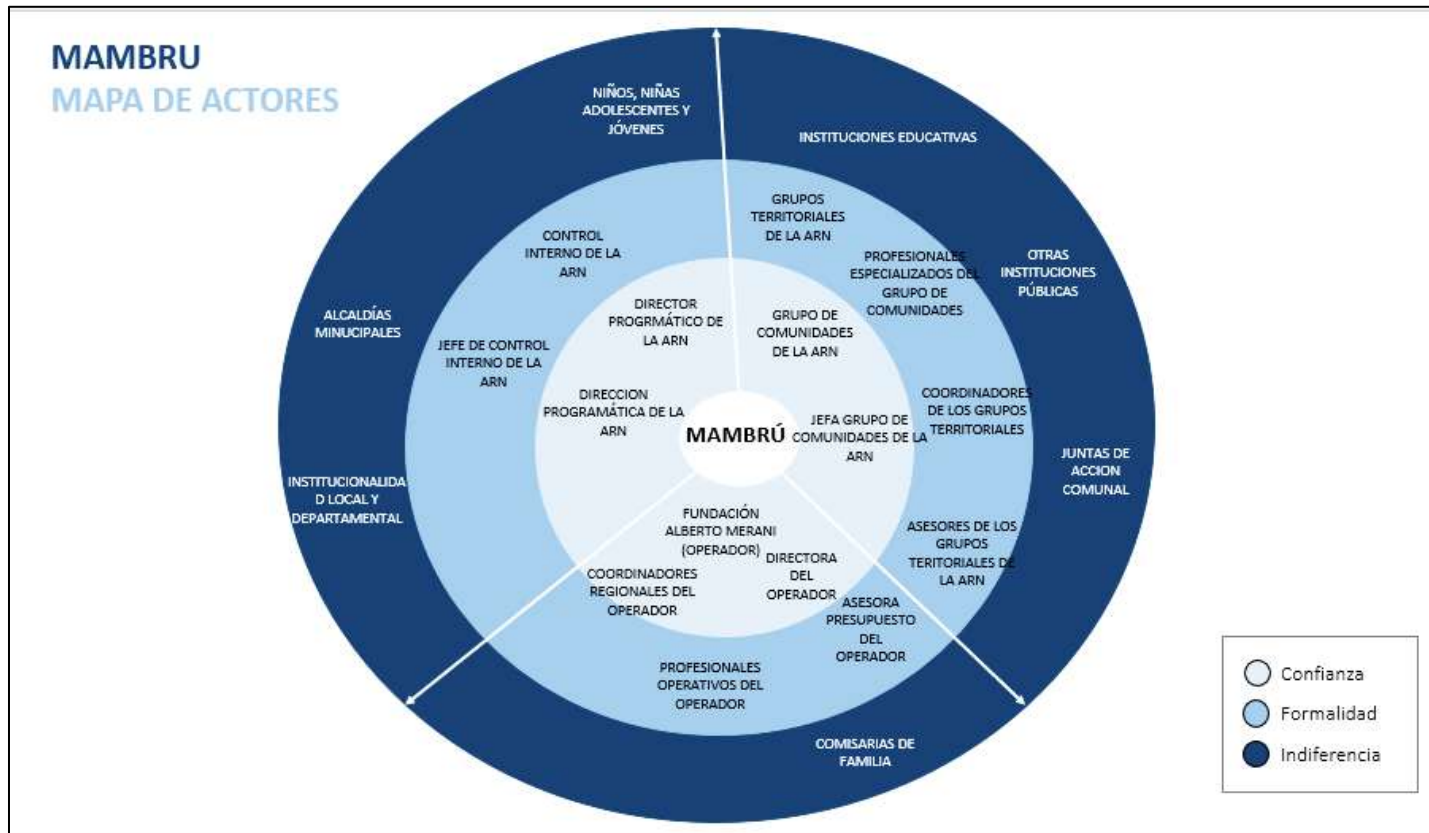


Figura 2. Mapa de Actores de la Estrategia “Mambrú”. Elaboración propia, 2019

Para determinar la relación que establecen los actores involucrados en la Estrategia de Mambrú se realizaron entrevistas a profundidad con cada uno de ellos (ver Tabla 9.2). La operacionalización de las variables de investigación, aspectos por los cuales se indagó en las entrevistas a funcionarios de la ARN y miembros del operador, se dio de la siguiente manera:

1. Alineación de objetivos: a) conocimiento del objetivo del programa por las partes ; b) conocimiento de la existencia de objetivos regionales de Mambrú; c) medios y/o enfoque para lograr el objetivo;
2. Coordinación: a) carácter de las relaciones operador-ARN-grupos territoriales, b) supervisión y control;
- Características de las Interacciones a) Número de actores, b) frecuencia de la interacción, c) Distribución de recursos, d) poder, en términos de acceso a recursos.
3. Reglas contractuales y proceso de licitación
4. Resultados y aprendizaje
5. De esta manera, hay cuatro variables: alineación de objetivos, coordinación entre las partes, tipo de contrato y redes de actores.

El análisis del impacto de la tercerización en la implementación de políticas públicas se realizará teniendo como marco la estructura teórica de Chalmers y Davis (2001) , quienes analizan esta situación en el gobierno australiano e identifican tres grupos de dificultades asociados a: 1) la brecha entre objetivos y resultados de política pública; 2) objetivos en conflicto y falta de compromiso de los proveedores de servicios para cumplir los objetivos del gobierno y 3) las consecuencias de la introducción de la competencia en la provisión de servicios públicos.

Esta investigación parte de la concepción del modelo de implementación top-down (de arriba hacia abajo) cuyo énfasis se encuentra en la toma de decisiones y particularmente en quienes se encargan de hacerlo. Bajo esta concepción la implementación de políticas públicas se entiende como “aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos” (Van Meter y Van Horn, 1975, p. 87). “La decisión se toma arriba y luego fluye hacia abajo en la escala jerárquica, que la recibe de manera relativamente pasiva y la implementa” (Ferraro, 2009, p.112). La toma de decisiones se realiza a través de un estatuto y examina el grado en que sus objetivos, legalmente ordenados, fueron alcanzados en el tiempo y por qué.

Sabatier y Mazmanian (1981) sugieren que los aspectos que deben tenerse en cuenta para analizar la implementación de políticas públicas se encuentran agrupados en 1) la tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto; 2) la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación; y 3) el efecto neto de las diversas variables "políticas" en el apoyo a los objetos estatutarios. Los factores que serán retomados de esta teoría en la investigación son aquellos que se encuentran ligados a la estructuración de la política pública por parte del estatuto, es decir los objetivos, las reglas de decisión y la integración jerárquica interna y externa de las instancias responsables de la implementación.

Los objetivos claros se refieren a la importancia de contar con directrices comprensibles que orienten el proceso de implementación, así como su relevancia compartida ente las partes. Las normas de decisión de las instancias responsables de la implementación se refieren a las reglas de juego y son importantes en la medida en que limitan o amplían el rango de acción de los implementadores. Es importante señalar que el tipo de contrato otorga al operador mayor grado de libertad para el cumplimiento de las metas del programa. No obstante, en el caso de Mambrú, este parece no haber sido un factor de éxito, debido a que el operador ha implementado el programa sin tener en cuenta los lineamientos técnicos de la ARN en su totalidad.

De esa manera, con el fin de analizar el comportamiento de aquellos factores que afectan la implementación de la Estrategia a partir de su tercerización, se hará énfasis en los instrumentos de la implementación de carácter técnico y contractual, por considerarlos claves en el proceso de ejecución de Mambrú. Los instrumentos técnicos serán entendidos como los aspectos metodológicos necesarios para la implementación de Mambrú, es decir aquellos elementos que permiten cumplir las fases de la Estrategia correspondientes a la etapa previa, diagnóstico y fortalecimiento de iniciativas juveniles. Estos instrumentos técnicos son definidos por Mambrú en el contrato y anexo técnico. Desde el enfoque top-down, las políticas públicas definen claramente los instrumentos de acción pública que se han previsto para cumplir con los objetivos propuestos. Para esto, se realizará el análisis de los anexos técnicos de Mambrú que constituyen los instrumentos que orientan y guían la implementación por parte del operador.

Los instrumentos contractuales se conciben como las reglas de juego, expresadas en la normatividad y los lineamientos del proceso licitatorio a partir de las cuales se establece la relación entre el Estado y el operador. Esto permite conocer con mayor profundidad los procedimientos internos que regulan las operaciones e identificar una mayor o menor flexibilidad para la actuación e interrelación entre las organizaciones intervinientes en la implementación y el cumplimiento de acciones concretas del personal operativo. Aspectos como los requisitos que debe acreditar el operador en términos de conocimiento y experiencia, así como plazos, términos y obligaciones contractuales, serán contemplados en este proceso.

El análisis de los instrumentos técnicos y contractuales será complementado por la revisión documental de informes de gestión institucionales, rendición de cuentas, auditorías, anexos técnicos, contratos, pliegos de condiciones, entre otros. Como se mencionó anteriormente, los criterios que se tuvieron en cuenta para dicha revisión se relacionaron con i) su estrecha relación con el proceso de implementación; ii) la capacidad demostrativa, es decir que constituyeran evidencia de la hipótesis que se intenta probar en esta tesis; y iii) el acceso a las fuentes documentales. Esta tarea tiene como objeto conocer las reglas de juego que determinan la interacción entre la red de actores, así como las limitaciones y/o discrecionalidad que otorga a cada uno de los participantes en la implementación de Mambrú.

4. EL ESTUDIO DE LA INVESTIGACION

CAPITULO 1. TEORÍA DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El estudio del proceso de implementación de las políticas públicas hace referencia al análisis de la congruencia entre los objetivos planteados y los resultados obtenidos (Van Meter y Van Horn, 1975; Pressman y Wildavsky, 1976; Bardach, 1978). Esto permite conocer si las decisiones de un Estado se traducen en acciones efectivas y pertinentes para resolver un problema o necesidad. La literatura especializada sobre los modelos de implementación identifica algunos factores que pueden afectar el desempeño de este proceso, entre los que se encuentran, el establecimiento de objetivos claros, la existencia de una teoría causal válida, los recursos, la tratabilidad del problema y las características de las agencias implementadoras (Sabatier y Mazmanian, 1981; Van Meter y Van Horn, 1975).

Aunque la elaboración de políticas públicas no es un proceso lineal y está sujeto a discontinuidades, en esta investigación, se hará referencia a lo que se conoce como la fase de implementación. En esta se llevan a cabo “acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones buscan transformar las decisiones en principios operativos, así como cumplir los cambios ordenados por las decisiones políticas (Van Meter y Van Horn, 1975)

El debate sobre la implementación surge en 1976 con Pressman y Wildavsky quienes por primera vez abordaron este tema en el análisis de políticas públicas. Estos autores definieron este término como “el proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas” (Pressman y Wildavsky, 1976). La mayor parte de sus teorías están basadas en los proyectos de la Agencia de Desarrollo Económico en Oakland, California, fundada por el gobierno federal de los Estados Unidos. Aunque normalmente se concedía mayor importancia al proceso de planeación, específicamente al diseño y formulación de la política, hoy en día la implementación constituye una fase crucial, dado que significa la concreción de las acciones previstas. En palabras de André Noel Roth “esta etapa es

fundamental porque es ahí que la política...se transforma en hechos concretos, en realidad palpable” (2002).

Según Fontaine (2015), Wildavsky fue el primero en interesarse en los vacíos de la implementación (implementation gaps) para explicar las fallas en el proceso y las distancias entre lo previsto y el resultado final. De hecho, en su estudio de caso en Oakland identifica varios elementos relevantes para los estudios de implementación como el consenso en torno a los objetivos de la política, recursos e instrumentos que se van a emplear para lograr el cometido y las dificultades que genera la participación de una gran cantidad de actores, en lo que denominó la “complejidad de la acción conjunta” (Aguilar, 1992).

Otros estudios como los de Van Meter y Van Horn (1975) aportaron definiciones de implementación y detectaron varios factores que afectan este proceso. Estos autores, como se mencionó en la primera parte del capítulo, tienen una concepción de implementación desde la perspectiva top-down al considerarla como un proceso racional que puede ser planeado y controlado por los formuladores de la política. Señalaron como condicionantes de la implementación a los estándares y objetivos de la política; los recursos; la comunicación interorganizacional; las características de las agencias implementadoras; las condiciones sociales, políticas y económicas y la disposición de los implementadores para llevar a cabo las decisiones de política (Van Meter y Van Horn, 1975).

Con el tiempo surgieron otras corrientes de pensamiento que cuestionaron el énfasis excluyente en las decisiones y objetivos de la política, así como en los tomadores de decisiones. Las críticas se centraron en el desconocimiento del papel de los implementadores de la política, principalmente de los funcionarios que tienen contacto directo con el destinatario final. Lipsky (1980), señaló que “las decisiones de los “burócratas de calle”, las rutinas que establecen, los dispositivos que inventan para manejar las incertidumbres y trabajar bajo presión efectivamente, se convierten en las políticas que ellos implementan”.

También existe otro modelo de implementación inclinado a combinar elementos top-down y bottom-up. Su concepción de implementación parte de la suposición de que los

implementadores son actores políticos por derecho propio y que el resultado de su esfuerzo implica procesos de negociación complicados entre las autoridades centrales y los implementadores (Pülzl y Treib, 2007).

En la literatura sobre implementación se han identificado al menos tres generaciones de estudios. Las dos primeras corresponden a los enfoques de implementación de políticas públicas, reconocidos como *top-down* y *bottom-up*, cuyas diferencias se centran en el análisis de la implementación desde los niveles jerárquicos y desde abajo, centradas en el nivel operativo de la política pública, es decir en el personal que la ejecuta de forma directa.

Como un punto intermedio entre estas aproximaciones y como parte de la tercera generación, surgieron teorías híbridas que buscaron superar la división de estas perspectivas, incluyendo elementos de las dos teorías en su espectro de análisis. De acuerdo con Hill y Hupe (2014), estos teóricos hacen parte de una corriente posmodernista, la cual intenta desarrollar una teoría del “hacer” o de la acción.

Hupe plantea una forma distinta de realizar el análisis de la literatura sobre implementación de políticas públicas. De esa manera, realiza una clasificación de los estudios de implementación en: la corriente principal, neo-implementación, y estudios avanzados. Los primeros hacen referencia a la comparación entre las intenciones y los logros para identificar el grado de cumplimiento de las metas que se han alcanzado. Los diseños de investigación se basan en el estudio de caso y los métodos son sobre todo de carácter cualitativo.

Dentro de lo que otros autores denominan teorías híbridas, Hill y Hupe (2014) se refieren a estudios de neo-implementación y avanzados para denominar a los avances recientes en la investigación de implementación de políticas públicas. Los primeros, se enfocan en las diferentes partes interesadas que influyen los procesos de política a través de los lentes de la gobernanza multinivel. El término gobernanza multinivel se usa para referirse a la formulación de una política pública a través de más de un nivel administrativo, pero con la adición de un supra nivel, teniendo como ejemplo la Unión Europea, entre una multiplicidad

de actores no estatales como las compañías y los grupos de interés, entre los cuales puede verse implicada la implementación.

Por su parte, los estudios avanzados de implementación buscan sintetizar un número diferente de ideas a través de diferentes disciplinas que constituyen lo que se conoce como la aproximación de la “tercera generación”. Actualmente, la implementación se estudia desde varias disciplinas, tales como los estudios de administración desde sus diferentes perspectivas. Entre estas últimas, están la toma de decisiones y el conflicto organizacional. Lo que estos estudios tienen en común es el carácter elaborado de su diseño de investigación. Existen dos versiones sobre este paradigma, “hacia arriba” y “hacia abajo”. En este contexto Hill y Hupe (2014) señalan dos tendencias contemporáneas en el estudio de la administración pública, una referente la nueva administración pública y otra al “desempeño”, las cuales se proponen explicar los cambios en la política.

1.1. Implementación top-down

Como representantes clásicos de este modelo de implementación, Pressman y Wildavsky (1973). partieron del supuesto básico, según el cual los objetivos de la política son hechos por los tomadores de decisiones del gobierno central. De la misma manera, Sabatier y Mazmanian, conciben el análisis de la implementación como “el cumplimiento de una decisión política básica, la cual se plasma por lo general en un estatuto, que por lo general son normas u órdenes ejecutivas determinantes” (1981, p. 34). Este modelo de análisis de implementación implica un énfasis en el nivel de detentadores del poder, quienes tienen la capacidad de tomar decisiones y dictar órdenes para ser cumplidas.

En la implementación top-down se parte de una concepción de la tecnocracia gubernamental. En este enfoque se realiza énfasis especial en la capacidad que ésta última tiene de generar programas y políticas (Vieira, 2012). Por consiguiente, los actores fundamentales son aquellos que toman la decisión. Por ese motivo, se dice que la implementación se realiza de “arriba hacia abajo”. El modelo jerárquico y sistémico concentra la atención de los analistas

en los puntos críticos del mando, el control y la coordinación en los organismos gubernamentales (Aguilar, 1992).

El sistema top-down analiza la existencia de 1) metas claras y consistentes articuladas a la escala más alta del medio jerárquico; 2) el conocimiento de causas y efectos pertinentes; 3) jerarquía clara de autoridad; 4) reglas establecidas desde los niveles directivos y política alineada con las reglas; 5) recursos/capacidad de llevar a cabo las órdenes impartidas por los niveles más altos.

Desde esta visión, el proceso de la política consiste en que, una vez adoptada la decisión, ésta es ejecutada por las unidades administrativas correspondientes. De tal forma, se parte de la concepción según la cual la esfera política es la encargada de tomar las decisiones, mientras que la esfera administrativa es quien las ejecuta. Tiene como postulados principales la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo y por último la búsqueda del principio de eficiencia (Meny y Thoenig, 1992).

Para Bardach (1978), la implementación es un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático y la interacción de un número de juegos interrelacionados. Si se presentan fallas en la implementación se deben a problemas de control, el cual se ejerce a través de la negociación, persuasión y maniobra bajo condiciones de incertidumbre. Estos pueden producir efectos adversos en el proceso de ensamblaje, entre los cuales se destacan cuatro tipos: la diversidad de recursos, especialmente dinero, el cual debería ser usado apropiadamente para obtener o crear ciertos elementos del programa; la desviación de los objetivos de la política estipulados en el mandato original; la resistencia a esfuerzos explícitos y usualmente institucionalizados de controlar el comportamiento administrativamente y la disipación de las energías políticas y del personal.

Dentro de la primera ola de estudios de la teoría de implementación top-down se realizaron hallazgos importantes. Estos se concentraron en demostrar que el exceso de puntos de decisión y de actores que intervienen en la implementación hacen más complejo este proceso.

Pressman y Wildavsky (1973)⁸ hacen énfasis en que los intereses disímiles que puede tener cada uno de los actores, afecta el compromiso con las metas del gobierno. Esto hace que exista más de una meta y un curso de decisiones, lo que a su vez conlleva a que los objetivos de la política pública sean menos claros, teniendo en cuenta los acuerdos a los que se debe llegar con el resto de los actores involucrados y la motivación de los actores para continuar con la implementación. (Pressman & Wildavsky, 1973, p. 187).

Para Van Meter y Van Horn (1975), la magnitud del cambio en el nivel de consenso que se requiere es un aspecto fundamental de la implementación. Esta última será exitosa donde se requiere un cambio marginal y existe un alto consenso acerca de la meta a alcanzar. Estos autores proponen un modelo compuesto por seis variables que están vinculadas de una forma dinámica para producir un resultado de desempeño. 1) estándares de política y objetivos; 2) los recursos e incentivos disponibles; 3) la calidad de las relaciones inter organizacionales; 3) las características de las agencias implementadoras, incluyendo temas como el control organizacional, los vínculos formales e informales de la agencia con la formulación de políticas públicas; 4) el medio social, político y económico 4) la disposición o respuesta de los implementadores , involucrando tres elementos : Su cognición (comprensión, entendimiento) de la política, la dirección de su respuesta (aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de esa respuesta.

Siguiendo el esquema de análisis de Sabatier y Mazmanian (1981), el análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos. A diferencia de los estudios de implementación de la primera generación, las variables legales y políticas de nivel macro que estructuran el proceso en su totalidad son aspectos relevantes.

⁸ En primer lugar, la gran cantidad de actores involucrados y sus intereses fueron determinantes por varias razones: 1) La incompatibilidad directa con otros compromisos, es decir, los participantes podrían estar de acuerdo en los méritos de la política a implementar, pero descubrir que es incompatible con otras metas de la organización; 2) No hay incompatibilidad directa, pero sí una preferencia por otros programas; 3) Existen compromisos simultáneos con otros proyectos; 4) Existe subordinación a otras entidades que no ven la urgencia de la implementación de la política pública; 5) Existen diferencias de opinión sobre la jefatura y funciones propias de la organización; 6) Existen diferencias legales y de procedimiento entre las agencias participantes; 7) Carecer de recursos para apoyarlas.

Todos los marcos de análisis propuestos subestiman seriamente la capacidad que puede tener una ley para estructurar el proceso de implementación. Esos marcos desatienden la capacidad acatamiento, esos marcos desatienden la capacidad de una ley dada para determinar el número de instancias de veto o aprobación, el acceso formal de diversos actores al proceso de implementación y, hasta cierto punto, las eventuales predisposiciones que hacía determinadas políticas puedan tener los funcionarios responsables de la implementación. En tercer lugar, ninguno de los marcos de análisis disponibles pone atención explícita a lo que podría llamarse la "tratabilidad" o complejidad (tractability) de los problemas a los que se dirige una política pública.

1. La tratabilidad de los problemas a los que se dirige el estatuto: hace referencia a la existencia de problemas, cuya resolución puede ser relativamente fácil y en otros, donde por su complejidad se dificulta plantear alternativas de solución. Esta categoría se encuentra determinada por a) La diversidad del comportamiento que se desea regular; b) la cantidad de población a la que se le desea modificar el comportamiento; c) el alcance de las modificaciones que se quieren lograr.
2. La capacidad del estatuto para estructurar adecuadamente la implementación se refiere a la capacidad de la ley para seleccionar las instituciones responsables de este proceso, influenciar la orientación política de los funcionarios y generar oportunidades de participación a actores no pertenecientes a las agencias. De allí que en esta categoría sea fundamental a) la priorización y jerarquización de los objetivos normativos; b) una teoría causal válida, es decir una teoría que explique la manera de alcanzar los objetivos de la política; c) la cantidad de recursos disponibles; d) el grado de integración jerárquica entre las instituciones encargadas de la implementación que se refiere a la coordinación de acciones entre las dependencias gubernamentales y otras instancias encargadas de este proceso; d) El grado en que las normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo a los objetivos normativos; e) el compromiso de los funcionarios con el logro de los compromisos planteados y f) las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la ley.

3. El efecto de las diversas variables políticas en el apoyo a los objetivos. En cada uno de estos factores existen determinantes que afectan el desempeño del proceso de implementación. Se trata de variables no normativas que condicionan la implementación y que Sabatier y Mazmanian (1981) resumen como a) transformaciones de las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que influyen en la realización de los objetivos normativos; b) la atención de los medios de comunicación al problema y c) las variaciones del apoyo público a los objetivos normativos.

Hasta aquí, la mayoría de las teorías expuestas identifican algunos factores y variables que inciden en el proceso de implementación y pueden ocasionar fallas en el mismo. Estos marcos de análisis son útiles para explicar el “deber ser” de una política pública en sentido normativo. Los teóricos de la perspectiva top-down parten de una decisión política que se tomó en la cúspide del sistema político y de allí inician el análisis hacia los implementadores de esta. Su meta es construir una teoría general de la implementación con el fin de predecir si determinada pieza del eslabón se implementa o no adecuadamente. Además, según esta teoría es posible establecer recomendaciones para los formuladores de política con el fin de mejorar la implementación. Este modelo asume que el ciclo de política pública puede dividirse en fases claramente diferenciadas, lo que hace que no se analice el proceso de política completo, sino lo que sucede después de que un proyecto se convierte en ley.

Al ser una perspectiva jerárquica y centralista puede llegar a dejar de lado la importancia de otros actores involucrados en el proceso de implementación, dado que no basta con establecer objetivos claros por parte de quienes diseñan la política, sino que es fundamental contar con aquellos que, en últimas, la implementan. Algunos críticos del enfoque top-down consideran que estas teorías no permiten explicar los cambios en las políticas públicas al no contar con procesos de aprendizaje que le permitan identificarlos, dejando de lado las acciones y agendas de otros actores que se encuentran involucrados en la política.

1.2.Implementación Bottom-up

En el segundo de los modelos de implementación conocido como *bottom-up* (de abajo hacia arriba) la atención se concentra en las agencias implementadoras y su personal, así como en la manera en que estructuran los resultados de la política (Lipsky, 1980). A través de este modelo, las metas, estrategias y actividades deben ser desplegadas con atención especial a las personas a las que la política impacta directamente (Vieira, 2012). Se destacan los denominados “burócratas de calle” o “burócratas de ventanilla”, quienes tienen oportunidades y responsabilidades de control respecto a la prestación del servicio y su motivación es crucial. Los diseñadores de la política de “abajo hacia arriba” comienzan su estrategia de implementación con los grupos o población objetivo, así como los beneficiarios. En efecto, este modelo sugiere que los implementadores siempre tienen un alto nivel de discrecionalidad. En este caso, las políticas no sólo están determinadas por los estatutos que emanan de los gobernantes o legisladores sino por las decisiones políticas autónomas de los actores directamente involucrados en la entrega de la política.

Los “Street Level Bureaucrats” o “burócratas de nivel de calle” fue un término empleado por Lipsky (1980) para designar a los agentes o funcionarios públicos que tienen interacción directa con los beneficiarios de la política. Son los empleados que trabajan en contacto directo con los usuarios de servicios públicos tales como agentes de policía y trabajadores sociales, entre otros. Lipsky (1980) mostró que la política de “nivel de calle” crea prácticas y habilita a los trabajadores públicos a manejar problemas que encuentran en su trabajo diario. Para ello rutinizan procedimientos, modifican objetivos, racionalizan servicios, determinan prioridades y limitan o controlan clientelas (Lipsky, 1980). Su importancia radica en que, en la mayoría de los casos, son el rostro visible de las políticas públicas y su accionar puede determinar el éxito o fracaso de estas.

Este tipo de “burócratas de calle” cuentan con un poder discrecional importante, en la medida en que son ellos quienes otorgan determinados beneficios de la política pública. En sus manos se encuentra la elegibilidad de los beneficiarios e incluso tienen la facultad de negar el favorecimiento de tales medidas a quienes ellos consideren. “Los “burócratas de calle” interpretan la elegibilidad o no al acceso de los servicios, descifran el lenguaje de los ciudadanos y median en las relaciones de estos con el Estado. En pocas palabras, son

responsables de la mediación cotidiana entre gobiernos y ciudadanos” (Salej, Ardila y Bragato, 2016, p.122).

Aunque esa discrecionalidad es relativa porque se encuentra enmarcada en un conjunto de normas y reglas de la política, los burócratas de calle deben desarrollar estrategias para adaptarse al entorno con escasez de recursos e información. Dado que los formuladores de las políticas no pueden estar en constante vigilancia de este tipo de funcionarios, ni tampoco cuentan con las herramientas suficientes para hacerlo, resulta difícil controlar lo que sucede en el marco de la interacción con los ciudadanos.

Para Lipsky (1980), los burócratas de calle cuentan con relativa autonomía debido a que estos no siempre tienen los mismos recursos e intereses que las personas que hacen parte del nivel directivo. Esto genera resistencia a las órdenes impartidas por parte de los formuladores de la política, los cuales pueden negarse a realizar ciertas tareas; cumplir con las especificaciones; mantener el mínimo requerido y no comunicar información.

Otro de los aportes al modelo bottom-up fue realizado por Benny Hjern (1982). Para este autor, el estudio de la implementación no se centra en los problemas de la política, es decir en la manera en que son definidos y abordados por el sistema político formal, sino en la forma en que los actores sociales los definen y abordan desde su perspectiva. Los autores han propuesto como unidad de análisis grupos formados por personas de distintas organizaciones que van a llamar “estructuras de implementación” donde se producen las implementaciones más allá de los límites de las distintas organizaciones (Hjern y Porter, 1981).

Las acciones llevadas a cabo dentro de estas se basan en relaciones menos formales donde el grupo de actores no representa una entidad legalmente definida, sino que se trata de estructuras sociales más dinámicas y cambiantes, las cuales se forman mediante la iniciativa de los individuos en relación con un programa. Las decisiones y la participación resultan más difusas y basadas en el consenso y la negociación, pasando a un segundo plano las relaciones de autoridad y jerárquicas (Hjern y Porter, 1981).

La importancia del análisis de Hjern (1982) reside en que el éxito de las políticas públicas depende más de las habilidades de los individuos en las estructuras de implementación, que en los esfuerzos de las autoridades del gobierno central. En este sentido, tener en cuenta los intereses y las necesidades de las personas encargadas de implementar la política pública se convierte en un factor de éxito al tener en cuenta de manera más real las condiciones del terreno donde se va a ejecutar, así como las dificultades que esto puede representar.

Paul Sabatier señala que “el enfoque bottom-up tiende a sobrevalorar la capacidad de la burocracia al nivel de la calle para frustrar los objetivos de los policy-makers” (citado en Ramírez, 2011, p. 10). En realidad, esta categoría de actores no es completamente autónoma; por el contrario, los implementadores están sometidos a reglas y normas profesionales, limitados por los recursos disponibles y por sanciones legales que pueden ser aplicadas por incumplimiento. Igualmente, tampoco tienen recursos suficientes para frustrar el proceso de la implementación, posiblemente pueden retrasarlos o causar problemas puntuales, pero no subvertir plenamente el proceso.

1.3.Implementación- Teoría Híbrida

Dentro de esta corriente, la implementación se entiende como el resultado influenciado por los factores del nivel central y local (Gogging,1990). Aunque se intentan integrar aspectos de las teorías de implementación top-down y bottom-up, estas son objeto de críticas por parte de la perspectiva híbrida por adoptar supuestos reduccionistas y concentrarse sólo en uno de los lados del espectro, bien sea en el nivel jerárquico o en los implementadores de la política.

Elmore (1980) es uno de los autores representativos de esta perspectiva; él desarrolló los conceptos de *forward mapping* y *backward mapping* o diseño prospectivo y retrospectivo. El primero parte de la noción de implementación top-down, es decir de la premisa según la cual el poder se encuentra en la cúspide de la pirámide. Desde este punto de vista, los hacedores de la política del más alto nivel tienen el control último de los factores políticos, técnicos y organizacionales que influyen la implementación. En la perspectiva de

backward mapping el análisis se centra en la prestación de los servicios, donde los implementadores y clientes se encuentran el uno al otro.

Además de esta forma de realizar el análisis de la implementación de políticas públicas, Elmore (1980) considera que las organizaciones encargadas de realizar las decisiones políticas son determinantes en la concreción de estas últimas. De tal forma, propone cuatro modelos de organización⁹ en los que examina “el funcionamiento de las organizaciones públicas (y de su interacción con las organizaciones privadas), así como la averiguación de los diversos modelos de estructuración y funcionamiento que están en la base de las organizaciones” (Aguilar, 2007).

De manera similar, Scharpf (1997) propone un enfoque denominado institucionalismo centrado en los actores. En su estudio “analiza la influencia de las instituciones sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales o colectivos y, por otro, sobre las formas en que estos actores interactúan” (Scharpf, 1997). Para este autor, las instituciones son la principal fuente de información de los actores, así como el factor que más influye sobre sus decisiones. De allí que las instituciones generan incentivos para realizar ciertas estrategias de acción y evitar que otras ocurran.

De esta manera, la tendencia a involucrar elementos tanto del enfoque top-down como bottom-up se hace evidente en las teorías híbridas. Dejar fuera del espectro de análisis las decisiones de política pública en el más alto nivel o excluir del impacto que estas tienen en los implementadores de esta significaría excluir variables claves del estudio de la implementación. Estas aproximaciones teóricas son más pragmáticas y permiten superar divisiones que no contribuyen al análisis de la implementación desde el mismo proceso de formulación de políticas públicas.

Ahora bien, es importante preguntarse qué sucedería con la implementación en caso de que los implementadores no sean funcionarios de la administración pública y no tengan

⁹ Los cuatro modelos organizacionales que Elmore establece son: la Administración de sistemas, el proceso burocrático, el modelo del conflicto y la negociación y el modelo de desarrollo organizacional.

subordinación jerárquica a las órdenes de sus superiores. La administración pública tradicional se regía por una organización jerárquica en la cual cada funcionario tenía unas responsabilidades claramente delimitadas, reguladas mediante reglas escritas y mecanismos de control vertical.

Sin embargo, el Estado tuvo que cambiar su forma operativa con la intención de ser más eficiente, flexible y adaptarse a las condiciones de un entorno caracterizado por la globalización con el fin de responder a las demandas sociales y resolver los problemas públicos. A partir de los años 80, se produjo un fenómeno conocido como “la flexibilización del mercado laboral” a partir del cual se generaron prácticas como la subcontratación de servicios, tareas y personal con otras empresas, relocalización de la producción, contrataciones temporales de personal, entre otros aspectos.

Esto significa que la implementación en manos de un tercero, que no es el Estado, puede ocasionar que los implementadores, al tener relaciones más laxas con este y criterios de profesionalización distintos, no compartan las metas del “principal” y no las cumplan de manera apropiada, si obedecen a sus propias estrategias, un comportamiento al que se le ha denominado como “eludir” (Amagoh, 2008). En el mismo sentido, esta situación aumenta la probabilidad de que el “agente” se comporte en formas que fortalecen el oportunismo. Esto requiere de nuevas formas de administración pública, en las que el Estado, pese a seguir siendo un actor preponderante, logre coordinar sus acciones con otros actores para el logro de la eficiencia sin que esto dañe los objetivos sociales de las políticas públicas (Matas y Codina, 2006).

CAPITULO 2. LA TERCERA VÍA

A partir de la crisis del Estado de bienestar y las dificultades de este para satisfacer las demandas sociales, se empieza a cuestionar el papel del Estado como proveedor directo de los servicios públicos (Lewis y Surender, 2004). Por esa razón y con el fin de racionalizar el gasto público y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, se asigna la implementación de políticas públicas a actores privados y del tercer sector. Esto ha hecho que el Estado deba relacionarse con redes de actores que generan patrones de interacción, ocasionando mayor complejidad en la coordinación, realización de acciones y cumplimiento de metas (Howlett, Mukherjee y Koppenjan, 2017).

Teniendo en cuenta las falencias de los modelos de Estado de bienestar y neoliberal, Giddens (2013) sostiene que no se trata de escoger uno de estos, sino de establecer una *Tercera Vía*¹⁰, la cual describe como la renovación de la socialdemocracia. Este modelo concibe la sociedad civil, la economía y el mercado como aliados iguales e interdependientes en la provisión de bienestar y el reto para el Estado es mantener el equilibrio entre cada uno de estos.

En materia de políticas públicas, la *tercera vía* busca optimizar los recursos haciendo eficiente el gasto público. Por esa razón, el Estado realiza alianzas con terceros que le permitan obtener este objetivo. Desde la perspectiva de la *tercera vía*, el Estado no puede asumir más el monopolio de la experiencia y los recursos necesarios para gobernar y debe considerar la existencia de instituciones interdependientes desde lo público, privado y sectores voluntarios. Los servicios son ampliamente financiados por el Estado, pero entregados por estructuras privadas o voluntarias en una lógica de comprador-proveedor. En la economía, la atención se ha centrado en el surgimiento flexible de compañías en red vinculadas a otras a través de alianzas estratégicas y sociedades con valor agregado.

Además de la eficiencia económica, las alianzas que el Estado hace con otros actores del sector privado se realizan porque generan: mayor acceso a la experiencia del sector privado;

¹⁰ Como principales representantes de la tercera vía se destacan Tony Blair en Inglaterra, Schröder en Alemania y los “Nuevos Demócratas” como Bill Clinton en Estados Unidos.

el incentivo de minimizar los costos impuestos por operar en un ambiente comercial; y el significativo mejoramiento del desempeño del sector privado a través de la innovación y las habilidades gerenciales (Shaw, 2004). La tercerización y las alianzas público-privadas usualmente se justifican por la escasez de recursos públicos y ganar acceso al know-how y habilidades de gerencia de proyectos (Nannan, 2014). De esta manera, la tercera vía sostiene que se alcanza mayor cobertura de servicios esenciales con los más altos estándares de calidad. Así se cumple con el principio de “value for money”, el cual significa “valor por el dinero” a través de la combinación más ventajosa entre costo, calidad y sostenibilidad para cumplir con los requerimientos del cliente (Whitfield, 2001).

Por otra parte, en las alianzas que realiza el Estado con terceros, se espera que estos acepten gran parte de los riesgos de asumir un contrato con el Estado, tales como los cambios en la legislación (Corner, 2006). Para la tercera vía, el sector privado maneja de manera más efectiva el riesgo involucrando la anticipación, preparación y mitigación de resultados adversos, sin erradicar o impedir innecesariamente tomar riesgos que pueden ser beneficiosos (Bevir y O’Brien 2000) El riesgo bien manejado presenta oportunidades para innovar, experimentar y desarrollar nuevas ideas donde formas tradicionales de trabajo no pueden generar un cambio real.

Al mismo tiempo el proceso de modernización del Estado, especialmente la introducción de la Nueva Gerencia Pública ha implicado el establecimiento de nuevas reglas de juego basadas en la descentralización, “contractualización” y mercantilización, lo que ha producido una ruptura de las grandes burocracias asociadas con el Estado de bienestar (Barrientos y Powell, 2004). La “contractualización”, es decir la subcontratación, externalización o tercerización, como se verá más adelante, es una de las prácticas extendidas en el marco de la *tercera vía*. A través de esta se establece un contrato con una empresa privada para entregar un producto o un servicio público y el Estado tiene la función de supervisar dicha entrega. Esto ha generado que el Estado deba interactuar con una multiplicidad de actores que tienen intereses y preferencias distintas.

A través de la contractualización y la descentralización se han trasladado competencias del Estado a otros actores. Esta situación ha producido una fragmentación, generando la necesidad de promover estrategias de coordinación a través de sociedades de trabajo entre sectores públicos y privados, dentro de lo público y entre los sectores público y organizaciones del tercer sector (Lewis y Surender, 2004). Tales asociaciones son un rasgo característico de la gobernanza de la tercera vía en la que buscan superar la fragmentación producida por las reformas neoliberales. De allí que la implementación de políticas públicas en condiciones de incertidumbre y en el marco de la tercera vía requieren reforzar prácticas de monitoreo y auditoría, como mecanismos de la administración pública de verificar los resultados de desempeño.

Es importante señalar que las alianzas público-privadas no se encuentran exentas de conflictos de intereses. Esto teniendo en cuenta el propósito de hacer el mejor uso de las habilidades, conocimiento del sector privado y su inevitable interés de generar réditos económicos, en contraste a los deseos del Estado de cumplir con el bienestar público. Esto se encuentra estrechamente relacionado con la teoría de la Gobernanza, la cual es una forma de regulación de las relaciones entre los actores sociales, políticos y económicos, en el ámbito de la acción pública (Fontaine, 2015). El Estado ya no tiene el control absoluto, sino que utiliza la gobernanza para coordinar acciones con múltiples actores en un sistema disperso. De ahí que se haya proliferado el enfoque de la gobernanza a través de redes como una alternativa a los mercados y a los procesos jerarquizados. Sin embargo, la gobernanza no significa la ausencia del Estado, sino su cambio de forma. Los actores estatales que participan en las redes de políticas tienen un papel especial y privilegiado al tener mecanismos fundamentales de intervención como las acciones ejecutivas y legislativas.

“Los problemas de gobernanza son problemas de coordinación de la acción pública, que aluden a la capacidad de adaptación del Estado, no solamente la viabilidad del gobierno (la gobernabilidad), sino sus cualidades, su eficiencia, su profesionalismo, etc...” (Fontaine, 2015).

2.1.Tercerización

El proceso de “tercerización” se conoce también como “externalización”, “contracting out” u “outsourcing”. Este consiste en “la contratación de parte de la producción de los servicios con agentes externos a la organización, con o sin ánimo de lucro, con el objetivo de lograr mayor eficiencia” (Matas y Codina, 2006). Tiene su origen en el ámbito empresarial y es una de las herramientas de la Nueva Gerencia Pública y de manera más progresista de la Tercera vía. Desde esta última perspectiva, el Estado requiere de alianzas con actores privados y del tercer sector para disminuir los costos y mejorar la calidad de la provisión de los servicios públicos.

La tercerización se realiza partiendo de la premisa según la cual el sector privado es más eficiente que el sector público, debido al principio de libre competencia en que se encuentra inmerso el primero. Así, la prestación de servicios por parte de un tercero provee una ventaja comparativa al obtener la experiencia y conocimientos especializados para realizar una tarea determinada.

Aunque, en teoría, un amplio rango de acciones que provee el Estado pueden ser externalizadas, existen recomendaciones con el fin de que las instituciones que deciden tercerizar un servicio público delimiten sus actividades “*core*” o “*core business*”, es decir aquellas acciones estratégicas que no deben ser objeto de contratación externa. Estas se refieren a actividades distintivas y críticas del Estado para su rendimiento organizativo en las que se debe concentrar la inversión o gestión.

De acuerdo con Sabaté (2000), existen dos tipos de externalización, competitiva, cuyo objetivo es resolver la escasez temporal de recursos o las variaciones de capacidad y de cooperación, la cual busca aprovechar determinada especialización del proveedor. Es común que se emplee la externalización competitiva, con el fin de cubrir ciertas falencias del Estado.

En la literatura especializada, existen argumentos a favor y en contra de la externalización, así como análisis acerca de las implicaciones de este proceso en la implementación de políticas públicas. Para Griffith y Figgis (1997), las ventajas de la tercerización se concentran

en la reducción de costos; incremento de la rendición de cuentas por parte de los proveedores de servicios a través de especificaciones contractuales y medición de desempeño; mejor trabajo y prácticas de administración; acceso a mayor conocimiento; habilidades y tecnología, mejor uso del capital y equipo; mejor calidad en el servicio; mayor flexibilidad en los servicios, desarrollo de la industria local y pocas dificultades en las relaciones industriales.

Las principales críticas del proceso de tercerización se encuentran relacionadas con la selección adversa del proveedor a quien se adjudica el contrato de externalización; condiciones de información imperfecta, lo cual compromete la habilidad de las agencias del Estado para monitorear adecuadamente la calidad de los servicios que están siendo entregados; el problema del principal-agente; la categorización del ciudadano como “cliente”; la reducción de los niveles de rendición de cuentas de los servicios contratados por el gobierno, pérdida de control del gobierno de los servicios contratados, reducciones en la calidad de los servicios, los costos de externalizar y afectan los niveles de empleo, los salarios y las condiciones laborales de los empleados de los contratistas.

La tercerización establece nuevas reglas de juego entre el Estado y otros actores a través de contratos. Partiendo de los presupuestos de la tercera vía, el objetivo es que se generen redes de actores que cooperan y coordinan sus acciones. En este sentido, la tercerización establece prácticas asociadas a un modelo de gobierno interactivo en el que "los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados, persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales"(Kooiman, 2004, p. 2).

No obstante, este tipo de acuerdos no se dan en escenarios de información perfecta, sino que esta tiende a ser asimétrica. Las asimetrías son producto de la propia forma de gestión en la que se carece de información sobre la evaluación de los costos y calidad, de la mayor experiencia del sector privado en la negociación y la gestión contractual, así como de la especialización de la organización externalizadora. Esto aumenta la probabilidad de que el agente se comporte de ciertas formas en las cuales puede fortalecer el oportunismo.

Olson (1971) señala que a menos que el número de individuos en un grupo sea bastante pequeño, exista coerción u otro dispositivo especial que haga que los individuos actúen en pro de ese interés común, los individuos racionales e interesados no actuarán para obtener sus intereses comunes o de grupo. De allí que el Estado incorpore incentivos en los contratos de tercerización con el fin de promover la cooperación entre las partes. De lo contrario, los objetivos de los actores entran en conflicto, generando falta de compromiso de los proveedores de servicios con las metas del gobierno.

Las diferencias en la priorización de objetivos pueden surgir de dificultades en la comunicación entre el gobierno y los proveedores privados. Cuando los mecanismos de comunicación son insuficientes o las metas no se transmiten efectivamente, las organizaciones contratadas trabajan por objetivos que no son compartidos por el principal. Las directrices entran en conflicto cuando provienen de más de una fuente, generando rivalidad y competencia entre las prioridades.

Teniendo en cuenta que las interacciones que se dan en la tercerización incluyen un amplio número de actores en red y superan la esfera de lo público, el Estado pierde control del grado del cumplimiento del contrato. Esto genera, según las teorías de elección pública y de principal-agente, costos de transacción, dado que el Estado incurre en mayores costos para supervisar las interacciones con otras organizaciones o las que realizan autoridades para vigilar a sus áreas subordinadas.

La pérdida del control del gobierno de los servicios contratados hace referencia a que las cadenas de mando y las responsabilidades en la gestión de las políticas públicas se vuelven difusas, debido a la multiplicidad de actores involucrados en el proceso de externalización. De esa manera, resulta saber si se hace responsable al tercero encargado de la implementación o al responsable de seleccionar a ese operador. Por esa razón, la tercerización ha difuminado las cadenas de mando y las responsabilidades en la gestión de las políticas públicas

En el marco de la tercera vía, el control de las políticas públicas escapa a la esfera estatal y más bien busca promover la coordinación con los distintos actores involucrados mediante

redes. El propósito de la tercera vía es provocar cambios que empujen al gobierno a descubrir nuevas formas de cooperación con la sociedad civil, con miras a realizar tareas comunes y “negociar y movilizar coaliciones de interés para alcanzar propósitos comunes” (Benington, 2011, p. 37).

La contractualización de la provisión estatal ha cambiado la relación entre los individuos y el Estado, creando consumidores de los servicios públicos, más que ciudadanos con un interés colectivo en las instituciones sociales. Matas y Codino (2006) denominan a este fenómeno isomorfismo mimético, el cual consiste en que no sólo se considere a los ciudadanos como clientes, sino también que el logro de la eficiencia afecte los objetivos sociales de los servicios públicos.

CAPITULO 3. REDES DE POLÍTICA PÚBLICA

El enfoque de redes de políticas públicas o *Policy Networks* (en inglés), tiene como objetivo explicar “el cambio de relaciones jerárquicas entre un actor que gobierna y un sistema gobernado, a unas relaciones más complejas entre actores que gobiernan de manera interdependiente” (Rieker y Tahboula, 2015, p.57). Las *redes de políticas públicas* se entienden como:

“los arreglos de vínculos formales institucionales e informales entre actores gubernamentales y otros, estructuradas alrededor de intereses negociados y compartidos en la formulación e implementación de las políticas públicas. Estos actores son interdependientes y la política emerge de las interacciones entre ellos” (Marsh y Rhodes, 1990, p. 295)

Las *Policy Networks* se conciben, por un lado, como intermediación de intereses, empleando este término como un concepto genérico que se aplica a todos los tipos de relaciones entre actores públicos y privados (Börzel, 1997) y, por otro, como forma de gobernanza, es decir como un tipo específico de interacción pública-privada en política pública, basada en la coordinación no jerárquica, opuesta a la jerárquica y al mercado como dos modos inherentemente distintos de gobernanza (Börzel, 1997).

3.1. Policy Networks como intermediación de intereses

La explicación acerca de la manera como el Estado interactúa con otros grupos de interés en el proceso de elaboración de políticas públicas tiene antecedentes importantes en las teorías pluralistas, elitistas y corporativistas. Estas teorías analizan la distribución de poder en los grupos de interés que conforman la sociedad y la forma en que inciden en el Estado para el establecimiento de determinados temas de política pública.

Para el pluralismo, la política y la toma de decisiones se llevan a cabo principalmente en el espacio gubernamental, no obstante, muchas organizaciones no gubernamentales utilizan sus

recursos para ejercer influencia en este proceso. Robert Dahl (1967) sostiene que en la sociedad existen múltiples centros de poder o una pluralidad de grupos de interés, ninguno de los cuales es completamente soberano. Incluso dentro del Estado, los distintos actores políticos se ven con frecuencia muy constreñidos los unos con los otros.

Esta teoría fue objeto de críticas por parte del elitismo y el corporativismo, los cuales sugieren que el pluralismo homogeniza la problemática de los grupos de interés al no tener en cuenta que la distribución del poder no se da de forma igualitaria, lo que genera el dominio de unos grupos sobre otros. De esa manera, en el corporativismo, el sistema de intermediación de intereses está organizado en grupos limitados que fueron creados o autorizados por el Estado. Por ende, el proceso de producción de políticas públicas es el resultado de la interacción entre el Estado y los grupos de interés reconocidos por él mismo (Hernández, 1999, p.52).

En una línea de pensamiento similar, el elitismo sostiene que el poder se concentra en torno a sectores que representan a la clase dominante y que la única apertura a grupos “no poderosos” es permitida cuando dichas demandas se alinean con las creencias e intereses de las élites dominantes. Bajo esta concepción existe un número limitado de grupos privilegiados, cuyas relaciones con el gobierno son estrechas. Así, el poder sería una propiedad permanente de ciertas élites.

A raíz de las críticas de los modelos pluralistas, elitistas y corporativistas han surgido diversos modelos y etiquetas para designar las relaciones entre el Estado y otro tipo de actores, entre las que se encuentran, los subgobiernos, triángulos de hierro y subsistemas. De acuerdo con Börzel, esto puede resultar confuso porque a menudo utilizan términos distintos para emplear el mismo fenómeno. Por esa razón, se esbozarán brevemente sólo algunas aproximaciones a cada uno de los conceptos.

3.1.1. Subgobiernos

Desde la teoría de subgobiernos ningún gobierno ejerce el poder solo, hay grupos que apoyan o vetan una política pública. Por esto, el juego político que existe entre los grupos es el que

impulsa decisiones o vetos a las distintas políticas. El gobierno no gobierna solo, lo hace con la participación de distintos grupos sociales (Truman, 1951). El término “subgobiernos” se emplea para designar “aquellos grupos de individuos que efectivamente toman la mayor parte de las decisiones rutinarias en un área considerable de política” (Ripley y Franklin, 1982). El énfasis en esta literatura es que pocos grupos privilegiados con relaciones cercanas con los gobiernos hace las políticas públicas y en tanto este constituye el subgobierno, excluye otros intereses.

3.1.2. Triángulos de hierro

El término ‘triángulo de hierro’ señala una fuerte cooperación entre grupos de interés específicos, el servicio civil que trabaja en áreas de política específicas y especialistas parlamentarios. Enfatiza las relaciones estrechas entre comités del congreso, representantes de los grupos de presión y partes del servicio civil. Los triángulos de hierro enfatizan en la naturaleza herméticamente organizada y estable de las relaciones entre los actores. El gobierno está compuesto por diversos subgobiernos que, a su vez, están integrados por triángulos de hierro. Dichos triángulos de hierro son relaciones estables entre los actores del esquema

3.2. Redes de política pública

Marsh y Rhodes (1992) define la red de políticas públicas como un grupo de complejas organizaciones conectadas unas con otras por dependencia de recursos. Las redes pueden variar dependiendo de la cercanía de las relaciones y los niveles de integración entre los actores. En este sentido, Rhodes plantea una tipología teniendo en cuenta, además, el tipo de miembros y la distribución de recursos en la red. De esta manera, denomina “comunidades de política” o *Policy Communities* a las redes que implican relaciones cercanas entre sus miembros. En el otro extremo, se refiere a las “redes temáticas” o *Issue Networks*, las cuales implican relaciones mucho menos cercanas entre sus miembros. De tal forma, mientras más estructurada es una red de actores, más orgánicas son las relaciones entre sus miembros. En

caso contrario, las relaciones son totalmente inorgánicas y se activan en función de la coyuntura o de la apertura de ventanas de oportunidad (Fontaine, 2015).

De acuerdo con Marsh y Rhodes (1992) una *Policy Community* tiene como características un número limitado de participantes con algunos grupos conscientemente excluidos; interacción frecuente y de alta calidad entre todos los miembros de la comunidad en todos los asuntos relacionados a los temas de política; consistencia en valores, membresía; resultados de política que persisten en el tiempo; consenso con la ideología, valores, amplias preferencias de política compartidas por todos los participantes e intercambio de relaciones basadas en todos los miembros de la *Policy Community* controlando algunos recursos. Así, la interacción básica implica negociación entre los miembros con recursos. Hay un balance de poder, no necesariamente donde todos los miembros se benefician del mismo modo. Por su parte, las *Issue Networks* están caracterizadas por un número mayor de participantes; interacción fluctuante y acceso por parte de varios miembros; interacción basada en consulta, más que en negociación; poder desigual en la relación en la cual hay muchos participantes que pueden tener pocos recursos o difícil acceso a estos.

Las redes de políticas públicas, por tanto, se refieren principalmente a organizaciones complejas conectadas con otras por dependencias de recursos, y distinguidas de las demás con rupturas en la estructura de dependencias de recursos (Benson, 1982, p. 148). En el análisis de las comunidades de políticas públicas, Rhodes (1992) sugirió que la atención debería prestarse a los recursos que los actores tienen a su disposición, los sistemas de valores que se aplican en una comunidad de políticas públicas en particular y a las reglas del juego y estrategias que son utilizadas.

Los arreglos normativos determinan la manera en que establece la relación entre los actores de la red. Las reglas juegan un papel importante en el desarrollo de los procesos de la política. Las reglas habilitan a los actores para partir de mínimos acuerdos institucionales para su interacción. Esto reduce los costos de transacción y simplifica la colaboración (Klijn y Koppenjan, 2000).

En tal sentido, los arreglos contractuales también constituyen constreñimientos para la forma en que se dan las interacciones entre los actores de la red. Las reglas desarrolladas regulan el comportamiento de los actores y la distribución de los recursos en la red y esto también influye las interacciones dentro de la red. La distribución de recursos y las reglas se forman gradualmente a partir de las interacciones, pero son consolidadas y alteradas en esas mismas interacciones. Así las redes de política creadas forman un contexto dentro del cual los actores actúan estratégicamente. También las reglas pueden operar para dar ventaja a algunos por sobre otros. Esto implica que las reglas han sido formadas durante interacciones tempranas (Klijn y Koppenjan, 2000).

El enfoque de redes asume que los actores son mutuamente dependientes. Los actores no pueden alcanzar sus objetivos sin los recursos que poseen los otros actores. Los patrones de interacción entre los actores emergen alrededor de los problemas de política y grupos de recursos y estos patrones adquieren un grado de sostenibilidad a causa de la limitada capacidad de sustituir esos recursos (Klijn, 1996). Los actores reconocen que ciertos recursos son necesarios o relevantes para la realización de los resultados de la política. Estos recursos proveen a los actores de poder de veto. Entre más grande es el poder de un actor, más indispensable es el actor para el juego de política.

El desarrollo teórico de Marsh y Rhodes (1992) fue fundamental debido a que pusieron en evidencia “la necesidad de integrar dos aspectos separados pero relacionados que afectan los resultados de las políticas: la estructura de la red y la interacción de los actores en la red (Zurbriggen, 2011). La red es estructural porque prescribe los asuntos que son discutidos, cómo deben ser tratados, posee un conjunto distintivo de reglas y contiene imperativos organizacionales. Pero al mismo tiempo, los agentes eligen determinadas opciones, negocian determinadas políticas y pueden romper determinadas redes. Los agentes interpretan, construyen y reconstruyen las redes (Zurbriggen, 2011). Por tanto, las redes no son permanentes, pueden cambiar en parte en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones

2.3.Redes de política pública como gobernanza

Este enfoque se ha desarrollado principalmente en Alemania a partir de los trabajos de Mayntz, Scharpf, Schneider y Kooiman, pero también a partir de estudios sobre gobernanza local de R.A.W Rhodes. El enfoque de redes de política pública como gobernanza involucra descripciones más amplias de las redes de política con respecto a formas específicas de interacción entre el Estado y la sociedad civil, las cuales están basadas en formas de coordinación no jerárquicas.

Existen dos aplicaciones del enfoque de redes como Gobernanza, uno que enfatiza en el análisis de los actores, intereses y recursos y otro en el estudio de los patrones, vínculos e interacción, es decir que hace énfasis en el proceso y estructura. En la primera de estas visiones los vínculos que se establecen entre los diferentes actores que conforman la estructura de gobernanza, se convierten en el punto de referencia para el cálculo de estrategias, particularmente de los actores. En esta perspectiva las redes son estructuras institucionales no jerárquicas en la que los actores se coordinan para alcanzar objetivos comunes. La segunda aplicación del concepto de redes en la escuela de gobernanza, más que centrarse en los actores, tiene como unidad de análisis los patrones de vínculos e interacción y se enfoca en el proceso y estructura a través del cual la elaboración de políticas públicas se organiza en forma de gobernanza.

En la primera aproximación los actores tienen preocupaciones e intereses políticos que ejercen influencia en la resolución de problemas de la sociedad por medio de la política de acuerdo a sus intereses e influencia, los cuales no son solamente subjetivos, sino que dependen de patrones generalizados de percepción (ideologías, sistema de creencias). Además, los actores no actúan de forma completamente autónoma y sin restricciones, sino que siempre están implicados en arreglos socio-estructurales e institucionales

“Los actores que tienen interés en la elaboración de ciertas políticas públicas y quienes disponen de recursos requeridos para la formulación, decisión o implementación de la política, forman uniones para intercambiar esos recursos” (Leifeld y Schneider 2012, p.2). Las uniones, que difieren en su grado de intensidad, normalización, estandarización y

frecuencia de interacción, constituyen las estructuras de una red. Estas “estructuras de gobernación” de una red, determinan, a su vez, el intercambio de recursos entre los actores. “Forman puntos de referencias para los cálculos de los actores de costos y beneficios de estrategias particulares” (Leifeld y Schneider 2012, p.2). Así, el análisis de *Policy Networks* conduce a extraer conclusiones sobre comportamiento de los actores.

En la segunda aplicación de *Policy Networks* como gobernanza, el concepto de redes se entiende como un conjunto de relaciones interorganizacionales, las cuales se centran en la estructura y procesos a través de los cuales la elaboración de políticas públicas se organiza. Las *Policy Networks* se conciben como una forma particular de gobernación en los sistemas políticos modernos (Leifeld y Schneider 2012; Kooiman 1993; Mayntz 1994). El punto de partida es la suposición de que las sociedades modernas están caracterizadas por diferenciación social, sectorialización y crecimiento político que conduce a la sobrecarga política y “gobernanza bajo presión” (Jordan y Richardson, 1983).

Adam y Kriesi (2007) discuten que las *Policy Networks* denotan “una nueva forma de gobernanza caracterizada por el predominio de relaciones informales, descentralizadas y horizontales. Kickert 1997) define *Policy Networks* como “patrones de relaciones sociales entre actores interdependientes más o menos estables, las cuales toman forma alrededor de los problemas de política pública o programa de política”.

De acuerdo con Klijin (1996), las *Policy Networks* presentan tres características: la primera corresponde a la interdependencia, la cual señala el hecho según el cual las redes desarrollan y existen a causa de las interdependencias entre actores. La segunda muestra que todos los actores tienen sus propias metas y estrategias. La implicación es que las acciones estratégicas y las metas a priori no son impuestas a los actores por un único actor central que concentra todo el poder. La tercera característica es que estas redes están compuestas de relaciones de una naturaleza más o menos duradera entre actores.

Combinando la autonomía de los actores, típica de los mercados, con la habilidad de las jerarquías para perseguir los objetivos seleccionados y controlar sus consecuencias

anticipadas, los *Policy Networks* pueden superar los mayores problemas de la coordinación horizontal: 1) las redes pueden producir intencionalmente resultados colectivos a pesar de los intereses divergentes de sus miembros, a través de la negociación voluntaria (Kenis y Schneider 1991; Mayntz 1994).

Esta segunda perspectiva concibe entonces a las redes como una respuesta a los problemas de eficacia de las políticas públicas, en el sentido que ante la atomización de recursos para la solución de problemas públicos el Estado se reconfigura en sus procesos e instituciones de manera distinta a las soluciones propuestas derivadas del mercado y la jerarquía.

Es importante señalar que este enfoque no está exento de falencias. Si bien es cierto que las redes buscan superar las deficiencias de los sistemas jerárquicos para promover la cooperación, estas no sustituyen al Estado del todo, ni a las instituciones formales. El enfoque de redes como intermediación de intereses resta importancia a la influencia de las reglas de juego en conceptos como los de *Policy Communities* y *Policy Issues*. Estos conceptos responden a modelos ideales de redes de políticas, que dejan de lado la relación entre estructuras a nivel institucional y la manera como estas determinan las interacciones entre los actores.

Aunque se ha señalado que la gobernanza se encuentra en oposición a las formas jerárquicas de gobierno, es importante destacar, como ya se ha mencionado, que esto no significa que el Estado haya perdido importancia, dado que las leyes y la legislación que se establece a través de este determinan el comportamiento de las redes de actores. Esto significa que las transformaciones en la gobernanza han hecho al gobierno “horizontal” en términos de la búsqueda de coordinación e integración de acciones con otros actores no gubernamentales para la provisión de servicios, a través de burocracias jerárquicas y tradicionales (Hill y Lynn, 2000). Entonces no se trata de que las relaciones de tipo “horizontal”, hayan reemplazado a las de carácter “vertical”, sino que estas últimas se han sumado al ejercicio de gobierno”.

El estudio de las redes permite comprender que la implementación de políticas públicas tiene lugar en escenarios donde existen una multiplicidad de actores y ambigüedad en cuanto a las

preferencias, información y estrategias de estos. En consecuencia, el proceso de implementación está determinado por la interdependencia entre los actores a partir del intercambio de recursos e información. Esto hace que la implementación sea un proceso dinámico en el que los objetivos iniciales pueden transformarse sustancialmente cuando se ponen en práctica.

Las redes se consideran nuevas formas de coordinación intermediarias emanadas del proceso de diferenciación funcional de los subsistemas (Luhman, 1987). Teniendo en cuenta esto, desde la teoría de redes, los problemas de implementación se centran más en las dificultades de coordinación y cooperación entre los actores, que en la falta de control por parte del Estado. Más aún importante, el enfoque de redes busca analizar cómo se establece la interacción entre los actores, es decir a partir de reglas, rutinas informales, vínculos organizacionales. De esta manera, la teoría de redes permite indagar hasta qué punto las reglas de juego, las tradiciones estatales, los arreglos constitucionales, la estructura burocrática y la cultura política inciden en el proceso de implementación de políticas públicas.

En el caso que ocupa esta investigación, justamente la teoría de redes es útil para dilucidar si el entramado de “reglas de juego” que se establecen en la etapa precontractual y contractual de la implementación de Mambrú con el fin de descubrir la manera en que limitan, condicionan y/o facilitan dicho proceso. Así mismo, permite analizar los patrones de interacción entre los actores, es decir cómo funciona la red, la forma en que intercambian recursos e información, la existencia de asimetrías en la distribución de poder, pero también si las instituciones, incluso influyen sobre las decisiones de los actores, en el sentido en que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras.

De tal forma, desde la teoría de redes el cumplimiento de los objetivos no depende exclusivamente del Estado, sino también de los actores privados o del tercer sector involucrados en la implementación de la política pública. Lo que si sigue siendo una facultad exclusiva del Estado es el establecimiento de la ley y la capacidad de exigir su cumplimiento,

es decir que posee medios de intervención únicos frente a los demás actores. Esto último genera constreñimientos e incentivos para los actores, lo que incide en la cooperación o no entre estos.

CAPITULO 4. EVOLUCION DE LA ESTRATEGIA “MAMBRÚ NO VA A LA GUERRA...ESTE ES OTRO CUENTO”.

El Decreto 4690 de 2007 crea la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de NNAJ por grupos organizados al margen de la ley denominada CIPRUNA, la cual busca articular las acciones de varias instituciones públicas tales como el ICBF, la ACR (hoy ARN), Ministerio del Trabajo, Ministerio de Educación, entre otros, con miras a promover la garantía y cumplimiento de los derechos de los NNAJ, así como el diseño y ejecución de políticas públicas en la materia.

A partir de la expedición del CONPES 3673 de 2010 orientado a establecer una política pública de prevención del reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por parte de GAOML, se le asignó a la entonces Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, la tarea de ejecutar acciones con el fin de evitar el involucramiento de menores en el conflicto armado. Esta finalidad se mantendría con la creación de lo que posteriormente se conoció como Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), hoy en día denominada Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), en virtud de los acuerdos de Paz entre las FARC-EP y el Gobierno nacional a partir del año 2017.

Desde entonces y como miembro de la CIPRUNA, la ARN desarrolló a través de la Unidad de Trabajo con Comunidades- UTC una línea de intervención comunitaria, dentro de la cual diseñó una metodología para la implementación de acciones para la prevención de reclutamiento de NNAJ (ARN, 2016). Así fue como se creó la Estrategia de Prevención de reclutamiento y utilización de NNAJ por parte de GAOML denominada “*Mambrú no va a la guerra...este es otro cuento*”.

Aunque la Estrategia ha tenido algunas variaciones con el tiempo, en esencia, está compuesta por tres fases denominadas etapa previa, diagnóstico zonal y fortalecimiento de iniciativas locales (ARN, 2017). La primera, prepara las condiciones técnicas metodológicas, financieras, jurídicas y administrativas a nivel local y nacional para el desarrollo de la Estrategia. En la segunda, se indaga por la situación específica de los NNAJ en las zonas

focalizadas, enfatizando en las condiciones de amenaza, riesgo, vulnerabilidad y oportunidad.

En la última fase, se identifican y fortalecen las capacidades de las iniciativas locales juveniles existentes en la comunidad. El fortalecimiento de iniciativas juveniles está compuesto por dos partes, una relacionada con la formación general de los NNAJ por medio de la cual, dependiendo de los hallazgos del diagnóstico se elaboran e imparten talleres y actividades enfocados en prevenir y contrarrestar los factores de riesgo identificados. La otra, se relaciona con la formación específica que reciben los NNAJ, teniendo en cuenta la iniciativa juvenil seleccionada, la cual puede requerir de instrucción musical, teatral, deportiva, agrícola, etc. De manera transversal al proceso, se implementan las acciones de visibilización, corresponsabilidad y sistematización de las acciones realizadas. Se estima que el tiempo que toma la implementación de la Estrategia de Mambrú es de al menos 10 meses.

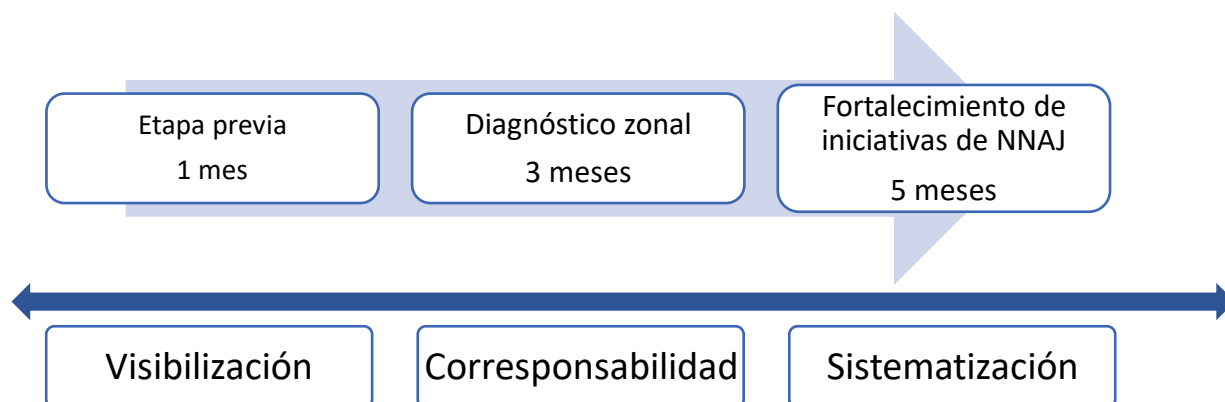


Figura 1. Esquema de Fases de la Estrategia “Mambrú no va a la guerra...este es otro cuento”. Elaboración Propia.

La Estrategia ha tenido cuatro ediciones y se viene ejecutando desde el año 2010 y a principios de enero de 2019 se terminó la implementación de la cuarta edición. La primera edición se llevó a cabo entre los años 2010 y 2011 y se implementó en 26 municipios y 4 localidades de Bogotá; en 2013 y 2014 en 24 municipios y 4 localidades de Bogotá; en el período comprendido entre 2015 y 2016 se realizaron 29 intervenciones completas en municipios y 10 de tipo modular. Las intervenciones de tipo modular son versiones más cortas de la Estrategia Mambrú en las que se desarrollan solo algunas de las fases de la metodología. Esta decisión se tomó, según la ARN, ante la necesidad de intervenir más

territorios con la misma cantidad de recursos. Esto significa que, con una menor inversión de recursos, Mambrú se puede implementar de forma abreviada, lo que según la entidad puede hacerse si ya se han realizado intervenciones a través de sus procesos comunitarios en el territorio por parte de la ARN. De esta manera, Mambrú ha tenido 136 intervenciones en varios municipios del país, dejando como resultado 6.850 niños beneficiarios desde su primera implementación en el 2010 hasta 2018.

En el período 2017-2018, el cual es objeto de estudio en este documento, se realizaron 31 intervenciones de Mambrú en los departamentos de Chocó, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Casanare, Cauca, Córdoba, Guaviare, Huila, Guajira, Magdalena, Nariño, Putumayo, Quindío, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés y Norte de Santander y Bogotá. Para cumplir la meta, el operador escogido, la Fundación Alberto Merani contó con 18 meses, 9 en la vigencia fiscal 2018 y el tiempo restante en el 2018 para la implementación de esta fase.

Con respecto a la forma como se ha implementado Mambrú, es importante señalar varios aspectos. En su primera edición (2010-2011), la Estrategia se ejecutó a través de los 13 Centros de Servicios¹¹ (hoy Grupos Territoriales) distribuidos en el territorio nacional con los que contaba en ese entonces la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración (ARN, 2010), implementándose de manera directa por la institución. No existen informes de gestión acerca de su desarrollo durante esa época. Por su parte, en el Informe de Gestión de la ARN del año 2012 no se realizó un balance de las intervenciones realizadas en materia de prevención de reclutamiento de NNAJ, lo que puede permitir inferir que la Estrategia no fue implementada durante este año.

Para las siguientes ediciones (2013-2014; 2015-2016; 2017-2018), la ARN decidió contratar a un tercero para la implementación de la Estrategia mediante el proceso de selección abreviada (literal h estipulado en la Ley 1150 de 2007). La Corporación Futuro de Colombia

¹¹ Los Centros de Servicios, hoy denominados Grupos Territoriales, son los puntos descentralizados de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización que se encuentran en distintos municipios del territorio nacional con el objetivo de brindar la atención directa de la población objeto de la ARN e implementar la política pública de reintegración y reincorporación a nivel territorial.

(Corfuturo), la Unión Temporal por los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de Colombia (UT) y la Fundación Internacional de Pedagogía Alberto Merani (FIPAM), fueron seleccionados como los encargados del proceso de implementación de “Mambrú” en sus respectivas ediciones. En todos los casos, la ARN provee a los operadores de un anexo técnico con la metodología y los parámetros para tener en cuenta durante el proceso de implementación, como consta en la documentación provista en los archivos de procesos de selección abreviada que se han realizado.

De acuerdo con la información recolectada el cambio de modalidad de implementación, es decir de ejecución directa. La tercerización se decidió por la falta de recursos humanos para atender la implementación de la Estrategia a nivel nacional y porque le fue asignado un monto de mayor cuantía por parte del Ministerio de Hacienda, lo que requería registrarse por la normatividad de contratación estatal que existe en Colombia.

La brecha de implementación entre los objetivos planteados en Mambrú y los resultados obtenidos se evidencian en las fallas de ejecución de la metodología, la contratación del personal, la coordinación entre el operador y los Grupos Territoriales de la ARN, el reconocimiento de las problemáticas de los NNAJ en territorio, la calidad de los productos y la participación de la comunidad, entre otros aspectos. Esto se hace evidente en los informes de las auditorías realizadas por parte de control interno de la ARN. Las reglas de juego determinaron comportamientos impredecibles por parte de los actores en los que, si bien el Estado impuso las condiciones bajo las cuales llevar a cabo la implementación, el operador aprovechó los altos niveles de margen de maniobra del proceso, para ejecutar la Estrategia Mambrú conforme a su criterio y conveniencia.

Los anexos técnicos en la Estrategia de Mambrú constituyen la hoja de ruta del proceso de implementación de la Estrategia. A diferencia del contrato, en este se establece la metodología que debe aplicarse, es decir las fases y los requerimientos de la etapa previa, el diagnóstico zonal y el fortalecimiento de iniciativas juveniles. Además, en este documento se plasma el objetivo general de Mambrú, el cual busca favorecer la capacidad de agenciamiento de liderazgos dentro de las comunidades mediante la consolidación de

iniciativas colectivas que favorezcan los entornos protectores¹² para la prevención del reclutamiento y utilización de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) por parte de grupos delictivos organizados y grupos armados al margen de la ley.

Aunque los anexos técnicos de las ediciones son similares en cuanto al desarrollo de la metodología, se observan algunas diferencias (Ver Apéndice E). En el correspondiente a la primera edición, no se incluyó un marco conceptual y/o glosario que permitiera comprender términos claves de la Estrategia. Sin embargo, en los dos primeros anexos técnicos se mantuvieron especificaciones en cuanto a acciones no sólo de seguimiento sino de evaluación de la Estrategia como tal, a través de una encuesta de percepción de los beneficiarios y otro tipo de actores. La encuesta fue realizada por el operador en las ediciones 2013-2014 y 2015-2016, debido a que el Anexo Técnico provisto por la ARN estipulaba en el Eje de Evaluación, la necesidad de realizar este proceso. Estas encuestas fueron diseñadas por la ARN y se aplicaron por el contratista, es decir el operador de turno, a tres grupos poblacionales, actores comunitarios e institucionales y adolescentes y jóvenes. El objetivo de la encuesta fue identificar las problemáticas y/o factores de riesgo asociadas a los niños y las características de los entornos familiares, comunitarios y educativos en los contextos donde se implementó Mambrú.

En el Anexo Técnico de la versión 2017-2018¹³, el componente de evaluación se suprimió y se estableció sólo un proceso denominado “retroalimentación”, que contiene recomendaciones y lecciones aprendidas, pero que no permiten evaluar el proceso como tal. De acuerdo con la ARN, esto se debió a que en la fase de diagnóstico también se indaga por la percepción de los actores a través de este tipo de encuestas y seguirlo haciendo generaba no sólo retrasos en la implementación, sino un desgaste para los actores a quienes se aplicaba el instrumento.

¹² Un entorno protector es “aquel espacio físico o un conjunto de relaciones sociales capaz de actuar en red para proteger, promover, exigir y defender los derechos de los niños y niñas, esto incluye la capacidad para detectar, prevenir y reportar y/o denunciar cualquier tipo de vulneración” (ARN, 2018).

¹³ La investigación realizada cuenta con este documento. Sin embargo, no se anexa debido a su gran extensión.

De otra parte, en el anexo técnico de la cuarta edición también se eliminó una de las fases correspondiente al “intercambio y socialización de experiencias”, dejando Mambrú con sólo tres fases, que son las descritas en este documento. Para la ARN esto se debió al análisis de procesos de implementación de Mambrú, donde se encontró que esta fase tenía similitudes con la etapa de diagnóstico zonal y no tenía sentido contar con procesos de la misma naturaleza. De la misma manera, esto permitía ganar tiempo para la implementación del resto de la metodología propuesta en los anexos técnicos.

El proceso de selección del contratista u operador que implemente la Estrategia de Mambrú durante sus tres ediciones (2013-2013- 2014; 2015- 2016; 2017-2018) se ha llevado a cabo mediante licitación por selección abreviada literal h establecido en la Ley 1150 de 2007 a través del cual se pueden adelantar procesos simplificados de contratación para garantizar la eficiencia de la gestión contractual. En este proceso se presentan distintos proponentes que deben tener en cuenta el pliego de condiciones para poder cumplir con la evaluación técnica, financiera y jurídica que realiza la ARN para finalmente ser seleccionados. Luego se evalúan otros criterios con respecto a la experiencia mínima del equipo de trabajo, así como la evaluación económica.

De esa manera, para dar cumplimiento a la capacidad técnica los lineamientos establecen que el proponente debe acreditar los perfiles de las personas que conformarán el equipo de trabajo. Se establece la formación académica y experiencia profesional que el proponente debe acreditar con respecto al personal. El proponente debe presentar una propuesta técnica que sea pertinente con los objetivos de la Estrategia y con las competencias de la entidad. Así mismo debe describir el valor agregado que puede aportarle desde su experiencia, así como el alcance de la propuesta en función de los resultados esperados.

Se exige que se presente el contexto de la implementación, actores estratégicos, oportunidades y riesgos. Dentro del tema metodológico el proponente debe presentar la metodología y herramientas que utilizará para desarrollar las fases de Mambrú. También debe incluirse un cronograma para realizar la intervención y cumplir con las obligaciones, fases y tiempos estipulados. la ejecución de hasta cinco contratos, ejecutados, los cuales deben

cumplir, como mínimo, con los siguientes requisitos: que se encuentren en el Registro Único de Proponentes y que se encuentren en las clasificaciones de Gerencia de Proyectos, Desarrollo y Servicios Sociales, Población, Cultura, Asociaciones de Defensa y promoción de los derechos humanos. La sumatoria de los valores finales de los contratos (1 o 5), con los cuales se acredita la experiencia, debe ser igual o superior al presupuesto oficial expresado en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV).

Posteriormente, se verifica la capacidad financiera y organizacional del proponente. El índice de liquidez debe ser mayor o igual a 1.4%. El índice de endeudamiento no debe superar el 60%. La razón de cobertura de intereses debe ser mayor o igual a 2. En el indicador de capital de trabajo debe tener como mínimo 20% del presupuesto oficial y en capacidad organizativa la rentabilidad del patrimonio y del activo debe ser mayor o igual a 0%. En el aspecto jurídico Los proponentes no deben encontrarse incurso en ninguna causal de inhabilidad e incompatibilidad, consagradas en la Constitución Política, la Ley 80 de 1993, la Ley 1474 de 2011 y demás normas concordantes.

En el informe consolidado de verificación de requisitos habilitantes y evaluación definitiva del proceso de licitación (Ver Anexo 10), se observa que todos los proponentes, a excepción de uno, obtiene la misma calificación (200 puntos) en el aspecto técnico, mientras que en el económico es en el que se presentan las mayores variaciones.

Otro de los instrumentos de política pública empleado para la implementación de Mambrú son los contratos, entendidos como “un acuerdo económico entre una agencia del gobierno y una entidad privada, en donde la entidad privada promete, a cambio de dinero, entregar ciertos productos o servicios a la agencia del gobierno” (Kelman, 2006). En el caso de Mambrú, como se ha señalado, el contrato se otorga a un tercero a través de licitación. En teoría el proceso de licitación garantiza la idoneidad del operador escogido para implementar la Estrategia de Mambrú, dado que debe cumplir con criterios técnicos y financieros.

De ahí en adelante, el contrato entre el operador y la ARN rige la relación y se establecen obligaciones generales y específicas tales como la entrega de productos técnicos y financieros

por parte del operador en plazos estipulados para proceder al desembolso de dinero de la ARN, la aplicación del anexo técnico en lo referente a la puesta en marcha de las fases establecidas en la metodología, los lugares de ejecución de la Estrategia, la supervisión, el curso a seguir en caso de incumplimiento, solución de controversias y causales de la liquidación del contrato. Debe señalarse que el contrato brinda mayores garantías al Estado y no así al operador en caso de incumplimiento por parte de este último. De tal forma, la ARN puede sancionar al operador imponiendo multas de hasta el 10% del valor total del contrato.

El contrato entre el operador y la ARN impone varias obligaciones al contratista que se convierten en reglas. Algunas son similares a las del proceso licitatorio. En ese sentido, se exige la presentación de cronogramas de actividades para la implementación, condiciones para el equipo mínimo de trabajo y los aspectos técnicos y metodológicos de acuerdo con las fases de la Estrategia, así como la entrega de informes de ejecución técnica y financiera, con los presupuestos respectivos.

El plazo de ejecución del contrato es de 13 meses. Dentro de los tres días posteriores a la firma del contrato el contratista debe constituir una garantía única de cumplimiento a favor de la entidad teniendo en cuenta los ítems de cumplimiento (30%), calidad del servicio (30%), pago de salarios, prestaciones sociales, indemnizaciones del personal que el contratista requiera contratar (10%), responsabilidad civil extracontractual de 400 SMMLV.

En lo referente a los recursos financieros el valor del contrato es cercano a los dos mil millones de pesos (\$2.087.359.200). La forma de pago está directamente vinculada a la entrega de productos, es decir que se realizan 5 pagos correspondientes al 10, 28, 35, 17 y 10% del valor del contrato, lo cual está sujeto a que se cumplan con cronogramas, informes técnicos, financieros, metodológicos. Es importante señalar que existe un gran volumen de documentos con el cual el contratista debe cumplir a cabalidad tanto en forma como en fondo para poder recibir desembolsos por parte de la entidad. De lo contrario y aunque puede tomar más tiempo de acuerdo con la aprobación del supervisor, no se realiza ningún pago al contratista.

En este caso, debe señalarse que el equilibrio contractual se define como la equivalencia entre las obligaciones y derechos que corresponden a cada parte dentro del contrato (Consejo de Estado, 2003), aspecto del que, al parecer, carece el contrato celebrado entre la ARN y el operador. Es importante señalar que esto también se debe en parte a la rigidez contractual que existe en Colombia ante una proliferación normativa¹⁴ que reglamente de manera excesiva la contratación estatal. Pese a esta situación, los operadores acceden a suscribir este tipo de contratos por los altos réditos económicos que obtienen del Estado y la seguridad jurídica que este otorga para responder en caso de incumplimiento o de un hecho sobreviniente.

Esto significa que, aunque el contrato establece las “reglas del juego” para el operador, los beneficios (alta retribución económica y seguridad jurídica) parecen exceder los costos (desequilibrio contractual y rigidez). De tal forma, el contrato establece sanciones para el operador en caso de incumplimiento, pero en la práctica la aplicación de estas genera mayores costos para la entidad. Esto hace que el operador implemente la Estrategia reconociendo esta situación, obrando con un amplio margen de maniobra.

Uno de los cambios importantes que sufrió la Estrategia de prevención de reclutamiento de NNAJ radicó en la flexibilización del proceso de implementación de esta a partir del año 2016. Esto es la posibilidad de que se lleve a cabo de manera “modular”, es decir ejecutar la Estrategia en un menor tiempo, eliminando la necesidad de implementar todas las fases en el mismo momento, sino que se permite poner en marcha una o más fases de acuerdo con el contexto de los territorios, las necesidades de las comunidades, los recursos disponibles y el objetivo que se quiera alcanzar (ARN, 2016).

Los informes de auditoría interna de la ARN dan cuenta de varias falencias que pueden ser agrupadas en las siguientes categorías: metodológicas, contractuales, supervisión,

¹⁴ Ley 80 de 1993, la Ley 361 de 1997, la Ley 590 de 2000, la Ley 816 de 2003, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1450 de 2011, la Ley 1474 de 2011, el Decreto-ley número 4170 de 2011 y el Decreto-ley número 019 de 2012

financieras, logísticas, calidad, visibilización, temporales entre otros aspectos relevantes que conviene destacar¹⁵.

Dentro de la primera categoría, es fundamental señalar que se implementan de manera parcial o extemporánea las fases de la Estrategia. Esto genera el incumplimiento de lo establecido en el contrato y anexo técnico, pero fundamentalmente respecto del objetivo de la Estrategia. Por ejemplo, al no recabar la información relevante en la fase de diagnóstico, se afecta la focalización de iniciativas locales de NNAJ de la siguiente etapa y a su vez, de los resultados de la Estrategia en general. Esta ha sido una de las falencias halladas en los procesos de auditoría, donde se ha encontrado que los productos del operador carecen de información relevante acerca del territorio objeto de la intervención. Esto último quizás porque se abrevió el proceso y se flexibilizó mediante una estructura modular que impide contar con el tiempo requerido para la implementación.

En términos contractuales, es importante señalar que el operador realizó de manera extemporánea la contratación del personal y no cumplió con el número de profesionales requeridos para implementar Mambrú conforme a la cláusula segunda numeral 2 del Contrato 1192 de 2017. Esto generó un retraso en el proceso de implementación, lo que requirió ajustar las fases de la Estrategia al tiempo restante. Así mismo, el operador incumple el contrato en varios aspectos relacionados con las obligaciones contractuales referentes a la definición, aplicación oportuna y eficaz de los aspectos logísticos para el desarrollo de cada una de las fases. Estos últimos hacen referencia a refrigerios, transporte, materiales para talleres, espacios físicos, dotaciones deportivas y/o artísticas, entre otras. Se retrasan en la contratación de proveedores para el desarrollo del proceso, ocasionando demoras importantes.

No obstante, las auditorías señalan que las falencias en relación con la forma y el contenido de los productos por parte del operador y especialmente la aceptación de estos por parte de

¹⁵ A estas categorías se suman las referentes a la extemporaneidad en la contratación del personal del operador, falencias en la calidad de los productos en términos de forma y contenido, debilidades en las evidencias de participación de actores sociales en cada una de las fases de la Estrategia, debilidades en la elaboración del presupuesto detallado,

la ARN, obedecen a debilidades en la supervisión. Esto quiere decir que, el operador tiene un amplio margen de maniobra, es decir que puede realizar la implementación siguiendo sus propios criterios e intereses, desconociendo muchas veces las reglas establecidas en el contrato y anexo técnico. Por esa razón, una de las principales falencias encontradas en las auditorías se relacionaba con la inexistencia de evidencias de la realización de actividades por parte del operador que soporten la elaboración de los productos con los que debe dar cumplimiento a lo estipulado en el contrato.

En materia de supervisión, el contrato designa a un funcionario de la ARN para realizar dicha labor. Por otra parte, los aspectos de coordinación entre la ARN y el operador también han sido objeto de revisión en las auditorías. A juicio de los auditores, no se toman en cuenta las recomendaciones de los Grupos Territoriales, que son los puntos descentralizados de la ARN que se encuentran en los territorios. Esto quiere decir que no existen instancias de diálogo suficientes entre el operador y los Grupos Territoriales que brinden directrices y asignen responsabilidades para cada uno en el proceso de implementación, ni tampoco se tiene previsto esto en el anexo técnico. Esta situación genera dificultades en la comunicación y cooperación entre estos actores, afectando la ejecución de la Estrategia.

De otra parte, aunque en otras categorías ya se han señalado retrasos en el proceso de implementación de la Estrategia Mambrú y si bien esto puede deberse a motivos razonables, lo cierto es que las auditorías señalan como una constante el incumplimiento con los cronogramas de las intervenciones. Esto aplica para las fases de etapa previa, diagnóstico zonal y fortalecimiento de iniciativas juveniles, ocasionando un desbalance importante y obligando a adaptar la metodología a los tiempos disponibles y no requeridos en la metodología estipulada en el anexo técnico

Adicionalmente, *Mambrú* se implementa sin dar a conocer la ARN a los actores sociales involucrados y sin tener en cuenta un enfoque unificado para llevar a cabo este proceso. Esto significa que la Estrategia Mambrú se ha implementado de manera distinta en cada uno de los territorios focalizados, apartándose de la metodología expuesta en el anexo técnico,

precisamente por amplio margen de maniobra con que ha contado el operador en el proceso de implementación.

La recomendación general de las auditorías internas de la entidad ha sido que la ARN implemente directamente la Estrategia a través de sus grupos territoriales distribuidos a lo largo del territorio nacional. De hecho, se sugiere evaluar el costo-beneficio de ser los implementadores directos de la Estrategia con miras a evitar la tercerización para lograr mayor eficiencia e impacto en las comunidades. Esto desconoce los impedimentos que en materia de normatividad de la contratación estatal existen para que la ARN sea quien implemente la Estrategia de manera directa. Adicionalmente, tampoco garantiza que las dificultades en materia de coordinación no persistan en los territorios con los demás actores involucrados.

Si bien existe experiencia acumulada por la entidad en materia de contratación sobre todo en lo concerniente a los aspectos jurídicos, esta no cuenta con órganos y/o áreas especializadas encargadas de la coordinación donde se genere intercambio de información, espacios de deliberación y decisión, resolución de conflictos y generen confianza. Esto, normalmente, se encuentra a cargo de una sola persona a quien se delega cumplir con todas estas funciones

En cuanto a la decisión de tercerizar o no la Estrategia Mambrú, resulta de suma importancia señalar que la ARN no tiene la posibilidad de decidir esto de manera autónoma. La normatividad sobre contratación estatal establece que cualquier entidad del Estado debe realizar un proceso de selección objetiva conforme a los mecanismos previstos en la ley acorde al monto de la contratación para escoger a un tercero que implemente determinada política pública.

La normatividad en materia de contratación estatal según lo estipulado en la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007 hace que las entidades estatales deban llevar a cabo procesos de selección de terceros a través de distintas modalidades¹⁶ para la implementación de políticas públicas

¹⁶ La Ley 1150 de 2007 en el Artículo 2 dispone sobre las modalidades de selección la licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y contratación de mínima cuantía.

dependiendo del monto involucrado en la operación contractual. El caso de Mambrú es especial, toda vez que, aunque el monto de la contratación es de mayor cuantía, por tratarse de niños, niñas y jóvenes en condiciones de alta vulnerabilidad, el Estado faculta a las instituciones públicas a realizar procesos de selección abreviada. Este último consiste en un mecanismo de selección objetiva previsto para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.

La intención del legislador para establecer estos procesos de selección objetiva fue la búsqueda de eficiencia, transparencia, publicidad y participación. No obstante, como en el caso de Mambrú, estos principios en ocasiones se alejan de lo previsto en la ley, especialmente porque la ley no tiene en cuenta los costos de transacción, representados en la información asimétrica, la contratación y coordinación. Los costos de transacción se definen como a aquellos en que se incurre por llevar a cabo el intercambio de un bien o servicio y por vigilar el cumplimiento de lo convenido. En este caso se hace referencia a los costos que se requieren para la formalización del contrato, la planificación, la coordinación, la evaluación y el monitoreo de las acciones desempeñadas por un tercero.

5. RESULTADOS

5.1. Estudios de caso

Los estudios de caso que aquí se describen, tienen como objetivo analizar las variables de la pregunta de investigación de este documento (objetivos, reglas de decisión e integración jerárquica externa) para la identificación y explicación de las falencias y/o brechas de implementación que se presentaron en la ejecución de la Estrategia “Mambrú”. Estos elementos fueron analizados en la implementación de Mambrú en los departamentos de Boyacá y Putumayo.

5.1.1. Mambrú en Villa Victoria, Putumayo

5.1.1.1. Contexto

El corregimiento de Villa Victoria se encuentra ubicado en el municipio de Puerto Asís, Putumayo. En este último, se concentra al menos el 18% del total de la población del departamento del Putumayo (DANE, 2017). Tiene 63,067 habitantes, 35.630 habitan en el casco urbano y 27.437 en el sector rural. El primer renglón de la economía es la explotación de minas y canteras (54.92%), seguido por las actividades de servicios sociales y personales (18.73%), comercio, reparación, restaurantes y hoteles (14.25%).

El corregimiento de Villa Victoria está compuesto por un caserío de aproximadamente 56 viviendas con 240 habitantes, distribuidos de la siguiente manera, 85 NNAJ entre los 0 y 17 años; 30 jóvenes entre los 18 y 26 años; 105 adultos entre 27 y 49 años, y 20 personas entre los 50 y 85 años (ARN, 2017). Este territorio cuenta con acueducto comunitario, escuela, planta de energía, internado estudiantil, las cuales han sido iniciativas desarrolladas por la comunidad.

La posición de Puerto Asís¹⁷ es estratégica debido a que se encuentra sobre el margen del Río Putumayo y en la frontera con Ecuador. Por esa razón, en materia de orden público, históricamente la guerrilla de las FARC (frentes 32, 48 y 49) y las AUC (Bloque Sur del Putumayo) confluyeron y se disputaron este territorio a partir de los 90. De igual forma, esta zona ha sido empleada para el cultivo de coca y actualmente de acuerdo con el Informe de la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el Delito constituye la segunda área sembrada más grande del país. Con posterioridad al proceso de desmovilización de las AUC y el proceso de paz con las FARC otros grupos armados al margen de la ley y grupos delictivos organizados ocuparon el espacio dejado por estas estructuras armadas.

Teniendo en cuenta este contexto y conforme a lo expuesto en el documento de Diagnóstico Zonal de Mambrú, el corregimiento de Villa Victoria fue focalizado por el Grupo Territorial de ARN en Putumayo para implementar la Estrategia durante la vigencia 2017. Cabe señalar que en este territorio ya se había realizado Mambrú durante la edición 2014-2015. De acuerdo con la ARN varios fueron los criterios que se tuvieron en cuenta para priorizar este corregimiento, entre los que se encuentran: 1) la presencia de grupos delictivos organizados y el consecuente riesgo de reclutamiento de NNAJ; 2) la dependencia de la economía familiar de los cultivos de coca; 3) la cercanía de la Zona Veredal Transitoria de Normalización (hoy ETCR) “La Carmelita” (a dos horas de Villa Victoria) donde se concentró las FARC después de los Acuerdos de Paz y 4) consumo de sustancias psicoactivas de los NNAJ y 5) dificultades relacionadas con el entorno familiar de los NNAJ como violencia intrafamiliar y pautas de crianza inadecuadas.

Como resultado, Mambrú seleccionó 45 NNAJ como beneficiarios de la Estrategia. Este es un número de NNAJ inferior al existente en Villa Victoria porque según el operador y la

¹⁷ Según informe de la Defensoría de Pueblo (2014), el municipio de Puerto Asís es uno de los 4 cuatro municipios a nivel departamental que presenta mayor registro de reclutamiento, junto con Puerto Guzmán, Valle del Guamuez y San Miguel. En el boletín presentado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2015), exponen que el municipio presenta factores de riesgo externo, tales como: presencia o tránsito de GAOML y grupos delictivos organizados; economías y actividades ilegales, y zonas geoestratégicas para el tránsito de actividades ilegales; violencia sexual e intrafamiliar contra NN; consumo de SPA y problemas de comportamiento; presencia de minas antipersonas y municiones sin explotar; marginalidad social y bajos índices económicos, escasas oportunidades de tiempo libre; familias en situación de desplazamiento; proyecto de vida sin definir; escaso acceso al derecho a la educación con calidad y escasa atención psicosocial

ARN, existe una norma no explícita en la que “focalizar un número mayor genera dificultades para la implementación y manejo por parte del profesional operativo del operador”. Por esa razón, se estableció un número estándar de población objetivo a beneficiar”. Esto significa que el operador no cuenta con la capacidad de abarcar un mayor número de NNAJ como beneficiarios de la Estrategia Mambrú, debido al escaso personal que se encuentra en territorio.

5.1.1.2. Análisis de la intervención

La Estrategia Mambrú en Villa Victoria, logró beneficiar a los 45 NNAJ focalizados en el territorio. En términos cuantitativos, la Estrategia fue exitosa por cuanto se propuso beneficiar a esta cantidad de niños y cumplió con este objetivo. No obstante, como ya se manifestó, los cuestionamientos ante la incapacidad del operador para cubrir a los 40 NNAJ restantes que habitan en la zona, pueden demostrar sus limitaciones, al no tener disponibilidad de personal suficiente e idóneo para cubrir un número mayor de NNAJ.

La implementación de Mambrú en Villa Victoria no estuvo exenta de dificultades, debido a varios factores que pueden ser agrupados de la siguiente manera: i) Dificultades en la alineación de objetivos; ii) dificultades de coordinación entre el Grupo Territorial de ARN en Putumayo y el operador; iii) incumplimiento por parte del operador y de la ARN (nivel central) del contrato; iv) dificultades de control y supervisión del proceso de implementación.

i) Dificultades en la alineación de los objetivos

Cuando se indagó en las fuentes primarias por las dificultades en la alineación de los objetivos, surgieron explicaciones de naturaleza distinta. Para el operador, este tipo de situaciones se presentaron en Putumayo porque la ARN no es clara frente al tipo de competencias que él debe asumir, así como los Grupos Territoriales. Por otra parte, señaló que la Estrategia en sí misma no establece la manera como pretende lograr prevenir el reclutamiento. “Parece que fuera más una estrategia para el uso adecuado del tiempo libre, lo cual está bien, pero no se deja claro. Por eso es por lo que cuando uno va a presentar los

resultados no puede decir en qué medida se logró o no prevenir el reclutamiento”. “Lo otro es que quieren que hagamos mucho con pocos recursos”.

Más allá de esto existen dos visiones contrapuestas en la ARN acerca de la manera en que Mambrú debería ser implementado, El Grupo Territorial Putumayo, considera que difícil comprender las razones por las cuales Mambrú se ejecuta a través de un operador, cuando la experiencia de años anteriores (2014-2015; 2016-2017) demuestra que su principal objetivo no se encuentra completamente orientado a la prevención del reclutamiento, sino que rivaliza con su propio interés de obtener réditos económicos.

Esto quiere decir que no existe un compromiso por parte del operador con las metas del gobierno, razón por la cual la priorización de objetivos es distinta a la que plantea la ARN. Aunque el operador coadyuva en el logro de los resultados esperados, a diferencia de la ARN, al parecer, su prioridad no es la prevención del reclutamiento, sino realizar la menor inversión y obtener así mayores beneficios de tipo económico. Lo anterior es “al parecer”

ii) Dificultades de coordinación entre el Grupo Territorial de la ARN y el operador

Aunque en el anexo técnico de la edición 2017-2018 se trató de darle mayor participación a los Grupos Territoriales a través del anexo técnico para que se involucraran en el ejercicio de implementación”, en la práctica el operador realiza todas las acciones de coordinación con el nivel central de la ARN. En el caso de Putumayo, el coordinador y asesores encargados realizaron labores de apoyo en temas de convocatoria de la población objetivo e institucionalidad local, pero no fueron consultados respecto al número de beneficiarios de Mambrú que fueron focalizados finalmente por el operador.

Con respecto a la manera de desarrollar aspectos metodológicos de Mambrú, es decir frente a la implementación de las fases de esta Estrategia, no hubo consenso frente a la manera de realizar el diagnóstico zonal y el fortalecimiento de iniciativas juveniles. El Grupo territorial de la ARN en Putumayo sostuvo que, en el diagnóstico, el operador se limitó a la aplicación de encuestas a los NNAJ y padres de familia con el fin de conocer las problemáticas asociadas

a estos. Es decir que excluyó cualquier otra metodología que permitiera indagar con mayor profundidad la situación o problemáticas que los NNAJ enfrentaban en el territorio. Desde la ARN en Putumayo, tuvieron que desarrollar acciones para lograr completar el diagnóstico realizado por parte del operador, tales como entrevistas y grupos focales que permitieran cumplir con la elaboración del documento e información pertinente en esta fase.

En la etapa de fortalecimiento de iniciativas de los NNAJ de Mambrú, la ARN en Putumayo identificó tres iniciativas a fortalecer, las cuales consistieron en una de carácter deportivo, específicamente fútbol; el fortalecimiento de la huerta comunitaria; y una tercera relacionada con la elaboración de tejidos. El operador, en cabeza de la directora del proyecto, manifestó su desacuerdo con esta focalización de iniciativas porque requerían mayor inversión de recursos y era importante reducir los costos para el adecuado desarrollo del proceso de implementación. Esta situación generó dificultades con la ARN en Putumayo quienes consideraban que el fortalecimiento de estas tres iniciativas era pertinente y viable.

iii) Incumplimiento del contrato

En materia del incumplimiento del contrato, los elementos anteriormente destacados dan cuenta de varios aspectos que encajan en esta categoría. De tal forma, se presentaron incumplimientos al contrato en lo relacionado a la implementación de la metodología, contratación de profesionales operativos por parte del operador.

De acuerdo con el Coordinador del Grupo Territorial de ARN en Putumayo, la intervención en Villa Victoria por parte de la Fundación Alberto Merani se inició en el mes de marzo del año 2018, pese a que en el cronograma propuesto por el operador estaba prevista para el mes de enero. “Se inició con la Fase de Diagnóstico zonal porque no hubo tiempo de realizar la etapa previa, la cual normalmente se desarrolla en nivel central de la ARN”. Esto implicó que el Grupo Territorial tuvo que realizar los contactos previos en Villa Victoria para que la del operador iniciara con la implementación en el territorio.

La fase de fortalecimiento compuesta por una etapa de formación general y otra específica se realizó sin tener en cuenta varios aspectos estipulados en el anexo técnico. Por un lado, se impartieron una serie de talleres a los NNAJ sobre liderazgo y resolución de conflictos teniendo como marco una guía estandarizada desarrollada por el operador, sin tener en cuenta los hallazgos del diagnóstico.

En la etapa de formación específica, entendiéndose por esta aquella en la que se recibe una capacitación sobre la base de la iniciativa seleccionada (fútbol, tejidos, huerta comunitaria), no se cumplieron con las 18 horas como mínimo de capacitación requeridas para este proceso. Este tipo de situaciones, aseguró el coordinador de la ARN en Putumayo, son las que hacen sentir impotentes a los Grupos Territoriales, dado que quien autoriza y valida determinada vía de acción por parte del operador en territorio es el nivel central, desconociendo las particularidades de este tipo de zonas. Este sería entonces un problema de coordinación interno de la ARN.

iv) Dificultades de control y supervisión (coordinación)

Es importante señalar que en el anexo técnico no se otorgan facultades de control y supervisión a los Grupos Territoriales de la ARN, ya que estas se concentran en el nivel central de la entidad. El operador tiene conocimiento de esta situación, lo que le proporciona un alto grado de discrecionalidad. Este corresponde probablemente a un problema de diseño de la Estrategia Mambú, que facilita que el operador tenga un margen de maniobra tan amplio e implemente la metodología de acuerdo con su parecer.

En ese sentido, en el Grupo Territorial de la ARN en Putumayo, se limitaban a transmitir a nivel central las dificultades presentadas con el operador en el proceso de implementación. Esto, en ocasiones tenía algún tipo de efecto, es decir se intentaba dar respuesta por parte del operador, pero en otros hacía caso omiso de tales recomendaciones.

5.1. 2. Mambrú en la vereda Sabripa y casco urbano, Muzo, Boyacá

5.2.1.1. Contexto

El municipio de Muzo se encuentra ubicado en el departamento de Boyacá. Este municipio hace parte de la Provincia de Occidente y tiene una población estimada de 8.548 habitantes (DANE, 2017), de los cuales 5.292 se encuentran en zona urbana (61.9%) y 3.256 (38.1%) en el área rural. El primer renglón de la economía se encuentra en el sector de comercio, reparación, restaurantes y hoteles (24,16%) seguido por las actividades de servicios sociales y personales (20.40%); transporte, almacenamiento y comunicaciones (18.08%). Pese al reconocimiento que existe de este municipio en materia de extracción de esmeraldas, la clasificación del DANE ubica esta actividad en el último renglón de la economía con 1.44% en el territorio.

La vereda Sabripa hace parte del sector minero del municipio de Muzo y es donde se concentra la explotación de minas de esmeraldas. El principal centro poblado es “Mata Café” donde se encuentran aproximadamente 300 habitantes. En esta vereda se encuentra la institución Educativa Concha Medina que atiende la demanda de NNAJ en edad escolar. Este territorio no cuenta con acueducto y alcantarillado por tratarse de un asentamiento informal.

Este territorio experimentó un período de violencia sin precedentes por la disputa de las minas de esmeraldas entre distintos clanes familiares y el sucesivo involucramiento de las AUC en este territorio. En Justicia y Paz, se logró establecer que el Bloque Elmer Cárdenas ayudó a conformar el frente Héroes de Boyacá, a través del cual se repelió a la guerrilla del centro del país y controlaba el corredor estratégico entre el Magdalena medio y la capital de la República, así como a otras zonas de Cundinamarca y Santander.

Esta zona fue focalizada por el Grupo Territorial ARN Cundinamarca Boyacá por dos razones: por un lado, las afectaciones producidas por el conflicto armado en el pasado, especialmente por la coexistencia entre grupos armados organizados al margen de la ley y los propietarios de las minas de esmeraldas y por otro, el modus vivendi alrededor de la extracción de esmeraldas que ha generado diversas problemáticas sociales.

De esta manera, la dependencia económica de las familias de la actividad extractiva, la violencia intrafamiliar, el trabajo infantil, la explotación sexual, la falta de oportunidades para los NNAJ y el consumo de sustancias psicoactivas constituyeron las principales causas de la intervención de Mambrú en el territorio. El resultado fue la selección de 80 NNAJ, 40 de la Institución Educativa San Marcos (casco urbano) y 40 de la Institución Educativa Concha Medina Silva en la vereda Sabripa como beneficiarios directos del proceso.

5.2.1.2. Análisis de la Intervención

La implementación de Mambrú en el municipio de Muzo no estaba prevista, razón por la cual los recursos para su ejecución provinieron de un modificadorio al contrato original. Sumado a esto, la intervención en este municipio fue de carácter modular, lo cual fue explicado la parte introductoria de este documento y corresponde a procesos de implementación que se llevan a cabo en menor tiempo de lo previsto debido a la necesidad de reducir costos y fortalecer intervenciones realizadas con anterioridad. Como resultado, en el año 2018 se implementó por primera vez la Estrategia Mambrú en el departamento de Boyacá, específicamente en las veredas Sabripa y en el casco urbano del municipio de Muzo. Este territorio no había sido objeto de intervención por parte de la ARN con anterioridad. Vale la pena señalar que la Estrategia Mambrú que se implementó en este territorio fue de carácter modular, esto es una versión recortada de la Estrategia que se comenzó a implementar en la edición 2015-2016 con una duración aproximada de 6 meses.

De la misma manera que en Putumayo, en Boyacá el estudio de caso se centra en analizar los factores referente a: i) desconocimiento de los objetivos y Anexo Técnico de la Estrategia; ii) dificultades de coordinación entre el Grupo Territorial de ARN y el operador; iii) incumplimiento por parte del operador y de la ARN (nivel central) del contrato; iv) dificultades de control y supervisión del proceso de implementación.

i) Dificultades en la alineación de objetivos

En Muzo, los objetivos de la Estrategia Mambrú planteados por la ARN entraron en conflicto con los intereses del operador, debido a que este último estaba por cerrar sus operaciones en el resto de los departamentos donde se había implementado Mambrú e iba a recibir el último desembolso por parte de la ARN. Por su parte, la entidad estaba interesada en ejecutar la Estrategia Mambrú en un municipio adicional, debido a que consideraba necesario intervenir lugares adicionales que habían quedado por fuera de la focalización inicial.

Estas dificultades representaron un retraso significativo en la ejecución de la intervención prevista, razón por la cual en palabras de la coordinadora del Grupo Territorial de la ARN Cundinamarca-Boyacá, encargada de realizar el acompañamiento en Muzo, “los profesionales de ARN llevaron a cabo la fase de etapa previa y diagnóstico zonal por cuenta propia”, es decir que la entidad incurrió en mayores gastos para cubrir la inoperancia del operador...Sumado a esto, elaboraron los productos que el operador debía entregar a la ARN para recibir el desembolso por parte de esta. De esta manera, los objetivos previstos en la Estrategia y en el anexo técnico entraron en conflicto con la intención del operador de terminar cuanto antes la intervención realizada en este territorio. Por esa razón, La fase de “fortalecimiento de iniciativas juveniles” implementada en Muzo en lo relativo a los subcomponentes de formación general y específica, no cumplió los objetivos establecidos en el anexo técnico de la siguiente manera:

- 1) el contenido de los talleres no era acorde a las problemáticas identificadas en el diagnóstico. De esta manera, se hacían talleres partiendo de una guía estandarizada elaborada por el operador sin tener en cuenta temas específicos y en este caso factores de riesgo asociados a las problemáticas que experimentaban los NNAJ.
- 2) el desconocimiento del objetivo general y específicos de las fases de la Estrategia por parte del personal del operador en el territorio. De acuerdo con la información recabada a partir de las entrevistas, se identificó que la profesional operativa desconocía los objetivos de las fases de la Estrategia Mambrú, lo cual obedece a que prácticamente no existió capacitación por parte del operador, ni tampoco una evaluación de la apropiación de dicho conocimiento.

3) escasa apropiación metodológica de los implementadores. Esto se encuentra en línea con la anterior dificultad. Debido a que el operador considera que tiene determinado conocimiento y experiencia para implementar, y pese a la imposición de reglas por parte de la ARN, es consciente que muchas de sus acciones escapan al control de la entidad. Por lo tanto, en lo que respecta a la formación específica, no cumplió con el número mínimo de horas requerido por parte de los instructores de música y teatro, el cual es de 18 horas, para los NNAJ beneficiarios de la Estrategia.

ii) Dificultades de coordinación entre el Grupo Territorial de ARN en Putumayo y el operador;

Una de las mayores dificultades de articulación y sobre todo de consenso entre el operador y el Grupo Territorial Cundinamarca-Boyacá de la ARN fue el número de NNAJ a focalizar en el territorio. Teniendo en cuenta, como se expuso en el caso anterior, el operador señaló que atender más de 45 NNAJ era imposible, debido al escaso recurso humano con el que contaba en territorio. En este caso, de acuerdo con la información brindada por parte del Grupo Territorial, existió una fuerte presión sobre el nivel central de la ARN, para incrementar el número de beneficiarios casi al doble y seleccionar dos lugares de intervención en un mismo municipio. Esto tuvo como efecto la posibilidad de cubrir un número más amplio de beneficiarios de los que normalmente aceptaba el operador, pero generó mayores exigencias al operador.

En la fase de fortalecimiento se identificaron dos iniciativas de los NNAJ, una asociada a la creación de la banda marcial y la otra a la dotación de una escuela de teatro. En consecuencia, el operador debía hacer llegar los insumos de manera previa al territorio con el objetivo de que los NNAJ fueran instruidos en cada una de las áreas respectivas. Sin embargo, la entrega de los materiales de dotación se realizó dos meses después de la fecha que indica el anexo técnico.

iii) incumplimiento por parte del operador y de la ARN (nivel central) del contrato;

Como se ha evidenciado en los ítems anteriores, el incumplimiento de la aplicación de la metodología, la falta de capacitación de los profesionales operativos del operador implica en sí mismo el incumplimiento del contrato. Esto se presentó debido a los altos niveles de discrecionalidad con que cuenta el operador en territorio. Si bien, existen reuniones de alto nivel entre directores de ARN y el operador, la falta de involucramiento y otorgamiento de facultades a los Grupos Territoriales ha favorecido que el operador implemente la Estrategia Mambrú de acuerdo a sus intereses y conveniencia, es decir en el menor tiempo posible y con baja inversión de recursos. Este se debe a problemas en el control y supervisión del proceso de implementación en los territorios, hecho que a juzgar por las palabras de la asesora del Grupo Territorial Cundinamarca-Boyacá se vuelva constante.

iv) dificultades de control y supervisión del proceso de implementación.

El proceso de implementación arrancó con tres meses de retraso y por lo tanto no se cumplió con el cronograma establecido por parte del operador. De acuerdo con este último, la situación se presentó debido a que los recursos para implementar la Estrategia en este territorio provenían de un “modificadorio” en el cual se hacía una adición al contrato en términos de valor y periodo de la ejecución, debido a que la intervención de Mambrú en Muzo no estaba contemplada desde un principio. La ARN mencionó que esta situación se presentó, pero era deber del operador contar con la capacidad financiera para comenzar a implementar antes de recibir el desembolso por parte de la ARN, el cual, además, se encuentra sujeto a la entrega de productos por parte de este. También existieron retrasos en la contratación del profesional operativo asignado a esta zona. Hasta finales de abril, es decir en el cuarto mes de implementación de la Estrategia, se contrató el profesional operativo que iba a hacer presencia en el territorio. Quizás, pero la respuesta es sorprendente, puesto que las condiciones financieras del programa se alteran significativamente para el operador (en razón al “modificadorio”). Esto puede explicar también la demora en la contratación del profesional asignado a la zona. En consecuencia, la dificultad está en el proceso de contratación y presupuestación del Estado.

El profesional operativo del operador hizo presencia en el territorio a inicios de la fase de fortalecimiento de las iniciativas juveniles. Esta etapa tiene dos partes, una relacionada con la formación general y la otra con la específica. De esa manera, la entrevista a la profesional del operador en Muzo permitió dar cuenta de la escasa capacitación recibida acerca de la Estrategia Mambrú. Para el Grupo Territorial de la ARN Cundinamarca-Boyacá, el nivel central de la entidad debió establecer mayores controles de supervisión, toda vez que “tuvieron que cumplir con las obligaciones contractuales del operador y no es lo que se encuentra estipulado ni en el anexo, ni contrato.

De acuerdo con las variables de implementación planteadas en la pregunta de investigación, correspondientes a objetivos, reglas de decisión e integración jerárquica interna y externa de las agencias implementadoras, así como de la información recabada a partir de fuentes secundarias (informes, anexos, pliegos de condiciones) y primarias (entrevistas y encuestas), a continuación, se presentan los resultados obtenidos:

5.2. Análisis de las variables de implementación en Mambrú

De acuerdo con las variables de implementación planteadas en la pregunta de investigación, correspondientes a objetivos, reglas de decisión e integración jerárquica interna y externa de las agencias implementadoras, así como de la información recabada a partir de fuentes secundarias (informes, anexos, pliegos de condiciones) y primarias (entrevistas y encuestas), a continuación, se presentan los resultados obtenidos:

5.2.1. Objetivos del proceso de implementación

De acuerdo con Sabatier y Mazmanian (1980) esta variable se refiere al establecimiento de un mandato claro, es decir hasta qué punto existe coherencia entre las acciones desplegadas por los funcionarios implementadores de la política, los objetivos y procedimientos establecidos en la política pública. En esta investigación, los objetivos se analizaron teniendo en cuenta: 1. La claridad de su planteamiento en las fases de la Estrategia Mambrú descritas en el anexo técnico; 2. Su cumplimiento en el proceso de implementación conforme al

contrato y proceso de licitación entre la ARN y el operador y 3. La influencia de la tercerización en el logro de los objetivos propuestos.

Las encuestas y entrevistas de personal del operador y la ARN permitieron identificar hallazgos importantes acerca de los objetivos de Mambrú. La mayoría de entrevistados y encuestados (53.33%) considera que la prevención de reclutamiento de NNAJ por parte grupos armados organizados al margen de la ley es el objetivo general de la Estrategia. El porcentaje restante de personas (46.67%) considera que además de la prevención del reclutamiento, la Estrategia busca fortalecer la capacidad de agenciamiento de los actores sociales en la comunidad. Aquí se evidencia una confusión en torno al objetivo general de la Estrategia entre 1) prevenir el reclutamiento con 2) fortalecer la capacidad de agenciamiento previsto en el anexo técnico.

En las entrevistas, el personal del operador señaló que “aunque se sabía cuál era el objetivo (prevención de reclutamiento), resultaba complejo comprender la manera en que se iba a lograr, debido a que Mambrú parece más una Estrategia de promoción del uso adecuado del tiempo libre. A juicio del operador, “sería mejor hablar de una Estrategia del adecuado aprovechamiento del tiempo libre, en vez de prevención del reclutamiento”. Esto puede explicarse porque en la última fase de la Estrategia Mambrú correspondiente al “fortalecimiento de iniciativas juveniles”, se establecen acciones encaminadas a promover actividades relacionadas con el deporte, artes, cultura y emprendimiento, entre otras.

En el Anexo Técnico de “Mambrú” de la edición 2017-2018, los objetivos son claros en la etapa previa y fase de diagnóstico zonal. En la etapa previa, se establece la necesidad de preparar las condiciones técnicas, metodológicas y financieras de la Estrategia y en el diagnóstico zonal conocer la situación específica de los NNAJ en el territorio focalizado. En la etapa previa se realiza el alistamiento de los aspectos necesarios (contratación de personal, guías metodológicas, contactos de los actores sociales en territorio, entre otros) para llevar a cabo el diagnóstico zonal en el territorio seleccionado.

En la cuarta edición (2017-2018), se elimina una fase que se encontraba en los anexos técnicos de las ediciones anteriores (2013-2014 y 2015-2016-) de Mambrú, denominada “socialización e intercambio de experiencias”, la cual proponía un encuentro reflexivo para reconocer las problemáticas de los NNAJ. Aunque esta fase fue eliminada como tal del anexo técnico, los objetivos que tenía fueron incluidos en la etapa de “fortalecimiento de iniciativas juveniles locales”. Esto ocasionó objetivos difusos y una priorización conflictiva de estos que termina por desconocer el propósito central de esta etapa, lo que puede generar confusión a los implementadores.

En las entrevistas realizadas, la supervisora del contrato (Jefe Grupo de Comunidades) y los profesionales especializados de la ARN manifestaron que la fase de socialización e intercambio de experiencias se suprimió en la metodología porque las actividades que contenía esta etapa, también se realizan en la fase de diagnóstico zonal.

La fase de “fortalecimiento de iniciativas juveniles fue cuestionada en las entrevistas por los coordinadores y asesores de los Grupos territoriales de la ARN. Los entrevistados señalaron que los objetivos de esta fase no se cumplen por cuanto la formación que se imparte a los NNAJ en esta etapa a través de talleres, no se realiza teniendo en cuenta las problemáticas y/o factores de riesgo identificados en el territorio, como lo establece el anexo técnico, sino a través de una guía estandarizada de talleres que se aplica de manera generalizada en los territorios que fueron objeto de intervención. Esto quiere decir que no se tienen en cuenta las particularidades identificadas de cada contexto, lo cual afecta el objetivo general de la Estrategia, debido a que, si el contenido impartido no es acorde a las problemáticas del territorio, difícilmente se logrará prevenir o contrarrestar el reclutamiento en sí mismo.

Aunque en el anexo técnico de la edición 2017-2018, los objetivos son claros en las fases previa y de diagnóstico zonal, las auditorías realizadas por control interno de la ARN realizaron hallazgos en la materia. De tal forma, el producto de la fase de diagnóstico zonal no cumple el objetivo establecido en el anexo técnico al recabar información solamente de fuentes secundarias y no primarias, es decir de los actores sociales en el territorio objeto de la intervención. Esto concuerda con la escasa evidencia (Listados de Asistencia y/o Actas de

Reunión) de los encuentros entre el operador y la población beneficiaria que comprueben lo expuesto en el documento Diagnóstico”.

Resulta fundamental destacar que, de acuerdo con las entrevistas realizadas, la totalidad de entrevistados reconoce el Diagnóstico zonal como una de las fases de Mambrú. Sin embargo, las profesionales operativas y las coordinadoras regionales zona sur y norte del operador de la última edición señalaron que realizar esta fase es un proceso demasiado ambicioso que escapa a la capacidad para hacerlo y en últimas se convierte en un documento extenso que no tiene mayor aplicabilidad. En el caso de ARN, se sugirió que las dificultades con el diagnóstico se generan, principalmente, por falta de tiempo en la implementación.

Por otra parte, los principales efectos de la tercerización en el logro de los objetivos de Mambrú se pueden agrupar en varias categorías, siguiendo a Ryan (1995) y Chalmers y David (2001): 1. Objetivos en conflicto; 2. Afectaciones en la calidad de la implementación, en cuanto a los objetivos metodológicos; 3. Falta de correspondencia entre necesidades y servicios.

Los objetivos del operador no siempre son los mismos que tiene el gobierno e incluso, aunque coincidieran, cada uno puede realizar una priorización distinta de estos. En la tercerización, para el operador, gastar menos recursos económicos es el objetivo fundamental del proceso de implementación, mientras que, para la ARN, prevenir el reclutamiento es la meta más importante. Aunque para la Fundación Alberto Merani, operador de Mambrú, esto no se encuentra en contraposición a los objetivos propuestos por la ARN, tiene otras prioridades de acuerdo con sus intereses, lo cual genera falta de compromiso por su parte con las metas del gobierno. Para el operador priman los réditos económicos por encima del cumplimiento de los objetivos de Mambrú.

De la misma manera, El operador tiene alto nivel de discrecionalidad en el proceso de implementación. Como lo señalaron varios entrevistados, “no se cumple implementando todas las fases de Mambrú y si se hace, se tienen estándares de calidad muy bajos, afectando los resultados”. De acuerdo con los informes de auditoría, no ha sido evidente el valor

agregado del operador a la Estrategia de Mambrú, a juzgar por las falencias metodológicas, la escasa capacitación del personal y la falta de acciones para involucrar a otros actores sociales en la implementación.

Por otra parte, la falta de correspondencia entre necesidades y servicios hace referencia a que, a partir de la identificación de la necesidad de prevenir el reclutamiento, se creó la Estrategia Mambrú. Así, se supone, que esta última debe dar respuesta a la problemática y el objetivo para los cuales fue creada. Dentro del Informe de Rendición de Cuentas de la ARN del año 2018, se esgrimen como resultados de Mambrú, la visibilización de la problemática del reclutamiento, el involucramiento de actores externos de carácter privado, institucionalidad local y regional y fortalecimiento de la política pública en materia de prevención de reclutamiento de NNAJ. Aunque son aspectos importantes, no se aclara si se logró o no la reducción y/o mitigación de la problemática, lo cual se debe, según el informe, a que “el fenómeno del reclutamiento de menores en Colombia, lejos de disminuir, permanece, porque las causas que lo alimentan se mantienen en el tiempo”. Esto quiere decir que, en últimas, no se cumple con el objetivo de la Estrategia o que se desconoce si se obtiene o no el resultado esperado.

5.2.2. Reglas de decisión de las agencias implementadoras

De acuerdo con Sabatier y Mazmanian (1980), una ley puede influir más fuertemente en el proceso de implementación si formula las normas de decisión que deberán acatar las dependencias encargadas de esta. Las reglas de decisión de la implementación de Mambrú se analizan teniendo como marco de referencia tres instrumentos: el proceso de licitación, el contrato y el anexo técnico.

El proceso de licitación, en teoría, garantiza la idoneidad del operador escogido para implementar la Estrategia de Mambrú, en la medida en que exige que este último cumpla con criterios técnicos, jurídicos y financieros. En las entrevistas y encuestas, se realizaron preguntas sobre el conocimiento de las normas de decisión del proceso licitatorio para la selección del operador de Mambrú. En estos aspectos, el personal de la ARN demostró tener

mayor conocimiento (26.67%) que el operador (20%). Si se contrastan las respuestas de las encuestas y las entrevistas, el personal de ARN y el operador cuentan con mayor conocimiento de los aspectos técnicos de la licitación, es decir de aquellos de tipo metodológico frente a los de tipo jurídico y financiero.

Esto significa que los procesos de licitación requieren de conocimiento mucho más especializado, del cual carecen las personas encargadas directamente de la implementación de Mambrú, tanto por parte del operador como de la ARN. Esta situación incide en la implementación en dos sentidos: por parte del operador, en la medida en que desconoce los requisitos mínimos que debe cumplir de manera interna, como organización, para implementar Mambrú y de la ARN limita su capacidad de supervisión en tanto desconoce aspectos cruciales para llevar a cabo esta tarea.

Con posterioridad al proceso de licitación, el contrato es el que rige la interacción entre el operador y la ARN, el cual establece obligaciones generales y específicas para las partes. El operador debe cumplir con la entrega de productos técnicos y financieros en plazos estipulados para que la ARN proceda al desembolso de dinero y aplicar la metodología, es decir las fases establecidas en el anexo técnico, y del lado de la ARN, se deben adelantar labores de supervisión e imponer las sanciones a las que haya lugar en caso de incumplimiento. Es importante señalar que el contrato establece normas de decisión más favorables para la ARN que para el operador. Esto se debe a que la normatividad en materia de contratación estatal, obliga a que la ARN en representación del Estado colombiano exija garantías amplias y suficientes y así mismo establezca sanciones en caso de presentarse incumplimiento o que se vea comprometido el patrimonio público, en tanto su deber es velar por el bien común. El operador accede a firmar este tipo de contratos con el Estado por los altos réditos económicos que obtiene y la seguridad jurídica que le representa establecer acuerdos con el mismo.

El impacto de la tercerización en las normas de decisión hace que: 1. El proceso de selección del operador sea más complejo y 2. Los costos de transacción que acarrearán los arreglos contractuales, se incrementen.

El juzgamiento y sofisticación del proceso de licitación para asegurar la mejor oferta disponible se vuelve complejo y el criterio económico es, en últimas, el factor decisorio. En el caso que ocupa esta investigación, la situación no fue distinta por cuanto el criterio definitivo en la licitación para seleccionar al operador fue de tipo financiero, con escasa diferencia entre el primer y segundo competidor. Este tipo de arreglos normativos hacen que se descarten proponentes que pueden tener mayor experiencia y capacidad técnica para la implementación de la Estrategia.

Uno de los riesgos de la tercerización de acuerdo con Hodge citado por Figgis y Griffith (1997), es que se presente corrupción de manera casi inevitable en el proceso de selección del operador. Dentro de estas dificultades, se encuentran las licitaciones colusorias¹⁸, selección adversa, falta de un proceso de selección competitivo. Aunque en la licitación de Mambrú no puede comprobarse la existencia de alguna de estas problemáticas, es importante señalar que los criterios de evaluación del comité asesor y evaluador¹⁹, como último filtro, pueden estar sujetos a riesgos, en tanto no están desprovistos de subjetividad. Como resultado, puede escogerse a un proponente que no sea el más idóneo. En este proceso pueden incidir otro tipo de factores, en los que, por ejemplo, pueden escogerse proponentes que tuvieron relaciones previas con el comprador y dejar de ser imparcial frente a los otros proponentes (Figgis y Griffith, 1997).

¹⁸ Las licitaciones colusorias hacen referencia a una situación en la cual dos o más competidores cooperan para socavar el principio de competencia en una licitación o proceso de selección con el fin de ganar ventaja de manera injusta.

¹⁹ Los criterios del Comité evaluador son: 1. Justificación y Objetivos: a) Contextualización del desarrollo de la Estrategia Mambrú en el marco de la política de reintegración, b) Descripción de la manera en que la propuesta contribuirá en los objetivos general y específico de Mambrú, c) presentación de la manera en que espera contribuir desde su idoneidad y objeto social generando un valor agregado a la Estrategia Mambrú; 2. Resultados y efectos: a) Describir el alcance de los entornos protectores que se proyecta fortalecer con la Estrategia Mambrú, b) Describir las oportunidades y riesgos previstos que pueda tener la intervención en los diferentes ámbitos de la vida comunitaria y de los entornos donde se realizará, así como una Estrategia para mitigarlos, c) plantear acciones articuladas que garantiza la generación de entornos protectores y de prevención del reclutamiento de NNAJ; 3. Metodología: a) Distribuir el enfoque metodológico y las actividades para la implementación de la Estrategia Mambrú, de acuerdo con las fases y productos según el anexo técnico y el pliego de condiciones; 4. Sostenibilidad: a) Describir la Estrategia de sostenibilidad de la intervención, b) Plantear el fortalecimiento de las capacidades organizativas locales.

La literatura sobre la tercerización de políticas públicas profundiza más en este tipo de aspectos, señalando que en países donde la corrupción está institucionalizada, esta puede extenderse. De tal forma, se produce la “captura” del Estado, esto es cuando el regulador público acaba regulando para proteger los intereses del regulado (Matas y Codina, 2006). Aún sin prácticas deshonestas, aquellos operadores que han obtenido contratos con la misma entidad en el pasado, tienen ventaja en el momento de realizar una nueva licitación. Existe un riesgo para los gobiernos que tienen contratos a largo plazo con un único contratista, y es que, al término de estos, puede darse cuenta que ha perdido la capacidad de cambiar de contratista o de que la entidad ejecute directamente. De esa manera, cuando el proponente no se escoge por su idoneidad para implementar un servicio o acción del Estado, los riesgos de no implementar adecuadamente la Estrategia pueden materializarse.

El contrato 1192 de 2017 entre la ARN y el operador establece obligaciones específicas para el contratista, así como la facultad de supervisar por parte de la ARN las acciones de este, mediante la formulación de observaciones y lineamientos que estime procedentes para el desarrollo y ejecución del contrato. De tal forma, la ARN puede elaborar informes al ordenador del gasto en caso de incumplimiento, suspender, modificar o liquidar cualquier trámite de tipo contractual y realizar el seguimiento a la ejecución presupuestal.

A pesar de que se establecen esta serie de controles, la entidad se limita a labores de supervisión del contrato en las que se verifica que se cumpla con la entrega de los productos en los plazos y tiempos estipulados, dejando de lado la imposición de sanciones ante la serie de inconformidades que se han encontrado en la implementación de Mambrú. Esto puede suceder debido a que es más alto el costo para la entidad de volver a establecer un proceso licitatorio o verse expuesta a perder recursos por cuenta de las sanciones que imponga al operador.

Otra consecuencia de la tercerización, a raíz de las normas de decisión que enmarcan este proceso es la aglomeración de organizaciones no gubernamentales en grandes estructuras con el fin de participar en los procesos de licitación. Aunque no es el caso de la Fundación Alberto Merani, el cual fue el proponente escogido para implementar Mambrú, es la tendencia

predominante en el listado de proponentes del informe de verificación preliminar de requisitos habilitantes, donde al menos 4 de las organizaciones corresponden a uniones temporales o consorcios que se asocian para la presentación de propuestas en la licitación. Esto se hace teniendo en cuenta la complejidad de los procesos de licitación y el conocimiento técnico que se requiere para participar de este tipo de convocatorias.

La literatura sobre tercerización hace referencia al incremento de los costos de transacción que genera este proceso para el Estado. Estos costos relacionados con las reglas de decisión incluyen las acciones no previstas en las que se incurre en la preparación, negociación de los acuerdos e, instalación y operación de la estructura encargada del monitoreo y resolución de las disputas. En este caso, la ARN no cuenta con sistemas de monitoreo, integración y control que le permitan manejar o mitigar las externalidades derivadas del proceso de tercerización.

5.2.3. Integración jerárquica interna y externa entre las agencias implementadoras

Numerosos estudios de implementación han demostrado que una de las principales dificultades de este proceso, consiste en coordinar las acciones entre una multiplicidad de actores. Pressman y Wildavsky (1973) denominaban esta situación como la “complejidad de la acción conjunta” en la cual, a mayor cantidad de participantes y perspectivas, con grados de compromiso disímiles: se generan conflictos, malentendidos y, posiblemente, una pluralidad de acciones inesperadas (Pagani, 2017).

Las redes de actores interactúan partiendo de las normas de decisión (licitación, contrato, anexo técnico) señaladas en la variable anterior. Estas reglas generan patrones de comportamiento que influyen de manera decisiva en el resultado de la política pública. Con el objetivo de identificar si los actores involucrados en Mambrú tienen una relación de cooperación, negociación o no colaboración, así como conocer si se trata de una “red de asuntos” o “comunidad de política”, en palabras de Marsh y Rhodes (1992), se preguntó en las encuestas y entrevistas por varios aspectos que permitieran establecer este tipo de conclusiones.

Siguiendo las variables de Rhodes (1992) en términos de frecuencia de la interacción, número de participantes, tipo de interés, membresía, continuidad, consenso, recursos y poder, se realizaron preguntas al personal del operador y la ARN. Estos señalaron que en promedio llevaban a cabo 4 a 5 reuniones. Esto obedece, según lo manifestaron funcionarios de nivel central de la ARN a que “había que reunirse casi que permanentemente porque los Grupos Territoriales llamaban a quejarse porque el operador no había hecho esto o aquello”. Esta situación fue corroborada por los Grupos Territoriales, quienes al tener contacto directo con los beneficiarios se percataron que el operador incumplía el anexo técnico y hacía caso omiso de sus observaciones en territorio hasta que el requerimiento lo hacían desde nivel central de la ARN.

Esto significa que el operador hacía mayores esfuerzos por articularse con el nivel central de la ARN, desconociendo el rol de los Grupos Territoriales. Esto generó dificultades en el territorio, teniendo en cuenta que, en muchos casos, quienes tenían contacto y confianza con los actores con los que se trabajaba en Mambrú, era precisamente esta dependencia de la ARN. Esto concuerda con el hecho de que la mayoría de las quejas sobre las acciones del operador por parte de los Grupos Territoriales de la ARN, se canalizaban a través del nivel central.

En las recomendaciones de las auditorías, se sugiere mejorar el proceso de articulación entre el operador y los Grupos Territoriales de la ARN para garantizar el adecuado proceso de implementación de la Estrategia. De la misma forma, se solicita seguir las orientaciones de estos en lo relacionado a las fases de diagnóstico zonal y fortalecimiento de iniciativas juveniles como veedores de la inversión del presupuesto público.

6. CONCLUSIONES

En esta investigación se buscó establecer si el proceso de tercerización de Mambrú afectó la implementación de esta Estrategia. También se analizó la interacción entre la ARN y el operador a partir de unas reglas de juego, expresadas en instrumentos de política pública como el contrato, generaba o no incentivos para la cooperación entre los actores. Para responder a estas inquietudes, se analizaron algunas variables de implementación top-down que consistieron en la alineación en torno a los objetivos, las reglas de decisión y la integración jerárquica interna y externa de las agencias implementadoras.

Así mismo, a la luz de la tercera vía se analizó la manera en que la contractualización y descentralización se convirtieron en herramientas de la nueva gestión pública. De esta manera, se identificaron las formas en que el Estado se ha adaptado al nuevo escenario de globalización y transformaciones en el que emergen nuevos actores con los cuales debe interactuar.

Teniendo en cuenta esto se llegaron a las siguientes conclusiones:

A) El Estado se encuentra en un entorno cambiante caracterizado por las transformaciones continuas. En este escenario, desarrolla acciones para adaptarse y satisfacer las demandas sociales. Mambrú no es un caso ajeno a esta situación, razón por la cual, ante las fallas del proceso de implementación, el Estado enfrenta el dilema constante de asumir el mando y el control de la implementación desde una perspectiva top-down, como se evidencia en las recomendaciones de las auditorías y Grupos Territoriales de la ARN o intentar generar estrategias de coordinación en medio de una red de actores para el logro de los objetivos públicos, como parece ser el objetivo por parte del nivel central de la entidad.

B) Las rigideces de la normatividad en materia de contratación estatal en Colombia afectan las reglas de juego de Mambrú, dado que determinan la interacción entre los actores involucrados en la implementación. Estas generan patrones de

comportamiento que no promueven la coordinación de acciones y por ende la cooperación, generando fallos en la implementación. Aunque existen incentivos definidos en el contrato en lo referente al sistema de pagos y sanciones en caso de incumplimiento por parte del operador, el costo (retrasos en la implementación, instauración de un nuevo proceso de licitación, posibles demandas por parte del operador, declaración de caducidad del contrato) de incurrir en la cancelación del contrato es tan elevado para el Estado, que este opta por llegar a acuerdos con el operador para evitar aplicar cualquiera de los mecanismos previstos en la ley y específicamente en el contrato.

- C) La alineación de objetivos entre el operador y la ARN presenta dificultades, en la medida en que no existen mecanismos suficientes de coordinación y comunicación entre los actores. Esto hace que la red de actores no funcione de manera cooperativa y por el contrario hace que los actores persigan sus propios intereses y preferencias. De tal forma, se genera una priorización distinta de objetivos por parte del operador y el Estado, lo que termina por desencadenar en una falta de compromiso del primero para cumplir las metas del gobierno.
- D) El Estado continúa siendo un actor preponderante en la tercerización de la implementación de políticas públicas, en la medida en que establece las reglas de juego que determinan la interacción de los actores. El traslado de competencias del Estado a actores privados y del tercer sector tiene como razón de ser la especialización, conocimiento y habilidades de este sector para brindar bienes o servicios de manera más eficiente. Sin embargo, en el caso de Mambrú el valor agregado del tercero en cuestión estuvo ausente de la implementación.
- E) La tercerización de políticas públicas requiere de reglas de juego claras para las partes involucradas, sobre todo en lo que respecta a mecanismos de coordinación y comunicación. De lo contrario, pueden generarse brechas en la implementación de políticas públicas, en las que se presenta una desconexión entre lo que inicialmente fue planeado en el diseño de política y lo que finalmente fue entregado a los beneficiarios de esta. En Mambrú, los instrumentos de política pública, especialmente

el contrato y el anexo técnico no contemplan los dispositivos suficientes para generar la adecuada comunicación y coordinación entre los actores. Por el contrario, existen vacíos en esta materia que impiden generar incentivos para la cooperación, pero además facilita comportamientos por parte del operador para llevar a cabo la implementación, siguiendo sus propios criterios y dejando de lado especificaciones previstas en el diseño de la Estrategia de Mambrú.

- F) La complejidad de la coordinación en un escenario marcado por la multiplicidad de actores, hacen que el Estado desarrolle nuevas formas para cumplir con las expectativas y necesidades de la población. Ante la imposibilidad del Estado de implementar de manera directa Mambrú, debido a las rigideces que le impone la normatividad en materia de contratación estatal, la gobernanza jerárquica, surge como una alternativa en la que el Estado coordina acciones con redes de actores y coopera para producir resultados encaminados a alcanzar un objetivo común.
- G) En el caso de la Estrategia de Mambrú, la ley o el estatuto en términos del enfoque de implementación de tipo top-down, tiene una importancia clave en la estructuración del proceso de implementación. Las reglas de decisión determinan las interacciones entre la red de actores, en la medida en que allí se establecen incentivos para llevar a cabo o no acciones, siguiendo determinado curso de acción, pero también las limita en caso de que sea necesario corregir la dirección del proceso de implementación por cuanto no prevé la manera de hacerlo.

7. REFERENCIAS

Adam, Silke y Kriesi, Hans-Peter (2007), “The Network Approach”, en P. Sabatier, ed., Theories of the Policy Process, Westview Boulder.

Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2016). Estrategia Comunitaria. Orientaciones para el fortalecimiento del trabajo con comunidades y de los procesos de reconciliación en la implementación de la Política de Reintegración, Bogotá: ARN.

Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2012). Plan de Gestión Institucional, Bogotá, ARN.

Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2013). Plan de Gestión Institucional, Bogotá, ARN.

Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2014). Plan de Gestión Institucional, Bogotá, ARN.

Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2013). Anexo Técnico de la Estrategia de Prevención de reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (Primera edición) Bogotá: ARN.

Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2015). Anexo Técnico de la Estrategia de Prevención de reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (Segunda edición) Bogotá: ARN.

Agencia para la Reincorporación y la Normalización (2017). Anexo Técnico de la Estrategia de Prevención de reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (Tercera edición) Bogotá: ARN.

Aguilar Villanueva, Luis (1992). El estudio de las políticas públicas, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa: México.

- Aguilar Villanueva, Luis (2007). *La implementación de las políticas*, Editorial Migue Ángel Porrúa: México D.F.
- Alarcón Palacio, Yadira Elena (2019) *Reclutamiento forzado de niños y niñas (abduction) en el conflicto armado colombiano: los menores de 18 años como víctimas con protección especial reforzada en el DIH y DIDH*. *Vniversitas*, núm.138, Pontificia Universidad Javeriana: Bogotá.
- Amagoh, F. (2008). *Perspectives on Organizational Change: Systems and Complexity Theories*. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 13(3).
- Baeza Rodríguez, Manuel. (2002). *De las metodologías Cualitativas en investigación científico-social. Diseño y uso de instrumentos en la producción de sentido*. Chile: Universidad de Concepción.
- Bardach, Eugene (1978). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Massachusetts Institute of Technology Press.
- Barrientos, Armando y Powell, Martin (2004). *The route map of the Third Way*. En: Hale, S., Legget, W., y Martell, L. (2004). *Third Way and Beyond Criticisms, futures and Alternatives*, Manchester University Press: Manchester, p. 29-54.
- Benington, John (2011), "From Private Choice to Public Value", en Benington, John y Moore Mark, *Public Value Theory & Practice*, Inglaterra: Palgrave-MacMillan.
- Benson, J.K. (1982) 'A framework for policy analysis' en D.L. Rogers y D.A. Whetten (eds), pp. 137-76.
- Bevir, Mark y O'Brien, David (2000). *New Labour and Networks of Public Service Delivery in Britain*, European Consortium for Political Research, 28th Joint Sessions of Workshops, University of Copenhagen, Denmark.
- Börzel, Tanja (1997). *What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and its usefulness in studying European Governance*, *European Integration on Line Papers*, Vol. 1, No. 016 <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>
- Chalmers, Jim y Davis Glyn (June 2001). *Rediscovering Implementation: Public Sector Contracting and Human Services*, *Australian Journal of Public Administration* Vol. 60, Núm. 2.

- Centro Nacional de Memoria Histórica (2017). “Una guerra sin edad”: Informe Nacional de Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas, Adolescentes en el conflicto armado colombiano, Bogotá: CNMH.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Exp. 15.119. C.P.: Ramiro Saavedra Becerra.
- Corner, David (2006). The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk, OECD Journal on Budgeting, Vo. 5, No. 3.
- Delamaza, Gonzalo; Cunill Nuria y Joignan Alfredo (2012). Nueva Agenda de descentralización en Chile: sentando más actores a la mesa, Santiago de Chile: RIL Editores
- Dahl, Robert (1967). Pluralis democracy in the United States: conflict and consent; Rand McNally Editors: Chicago.
- Departamento Nacional de Planeación (2019), Terridata: Ficha del municipio de Puerto Asís, Putumayo. Recurso Electrónico: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/86568>
- Departamento Nacional de Planeación (2019), Terridata: Ficha del municipio de Muzo, Boyacá. Recurso Electrónico: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/15480>
- Elmore, Richard (1980). Backward Mapping: Implementation Research and policy decisions, Political Science Quaterly, 94 (4): 601-616.
- Ferraro, Cibeli Agustín (2009). Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica. Gobierno de España, Instituto de Administraciones Públicas. Madrid, España.
- Figgis, Honor y Griffith, Gareth (1997). Outsourcing in the public sector, NSW Parliamentary Library Research Service, Briefing Paper No. 22/97.
- Fontaine, Guillaume (2015). El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos. ANTHROPOS, FLACSO: Ecuador.
- Giddens, Anthony (2013). The Third Way: The Renewal of Social Democracy, John Wiley & Sons Eds: London.

- Gogging, M.L., Bowman, A.O'm., Lester, J.P. and O'Toole, L.J. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview III: Scott Foresman/ Little, Brown and Company.
- Hernández, Gustavo (1999). EL Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia, *Revista de Estudios Sociales*, Vol. 4.
- Hill, M. y P. Hupe (2014), *Implementing Public Policy*, Sage, 3ª ed: London.
- Hjern B and Porter D.O. (1981) *Implementation structures: A new unit of administrative analysis*, *Organization Studies* 2: 211–227.
- Hjern, Benny (1982). *Implementation Research: The link gone missing*, *Journal of Public Policy*, 2(3): 301-308.
- Howlett, Michael; Mukherjee, Ishani y Koppenjan Joop (2017). *Policy learning and policy networks in theory and practice: the role of policy brokers in the Indonesian biodiesel policy network*. *Policy and Society*, 36:2, p. 233-250.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF (2015). *Hacia la protección de los niños, niñas y adolescentes del Putumayo: Identificación de los factores de riesgo de reclutamiento ilícito en el departamento*, ICBF: Bogotá.
- Jordan, A. G. y Richardson, J. (1987). *British Politics and the Policy Process*, Unwin Hyman: London.
- Kelman, Steven (2006). *Downsizing, Competition and Organizational Renewal in Government: Is Necessity the Mother of Invention?*, *Journal of Policy Analysis and Management*, No. 25.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan (eds.) (1997), *Managing Complex Networks*, Sage, London.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: Government-Society Interactions*. Sage: London.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as governance*, SAGE: London.
- Klijn, E. H. y Koppenjan, J.F.M (2000). *Public Management and Policy Networks: Foundations of a network approach to governance*, *Public Management*, 2 (2): 135-58.
- Klijn, E. H. (1996). *Analysing and managing policy processes in complex networks: Atheoretical examination of the concept policy network and its problems*, *Administration and Society*, 28 (1), p. 90-111.

- Leifeld, Philip and Volker Schneider (2012): Information Exchange in Policy Networks. *American Journal of Political Science* 53(3): 731–744
- Lewis, Jane y Surender, Rebecca (2004). *Welfare State Change: Towards a Third Way?*, Oxford University Press: Oxford.
- Lipsky, Michael (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation: USA.
- Lynn, Lawrence y Hill, Carolyn (2000). *Improving governance: A new Logic for empirical research*, Georgetown University Press: Washington D.C.
- Luhman, N. (1987). The representation of society within the society, *Current Sociology*, international sociological Association, Vol. 35, No. 2.
- Marsh, David and Rhodes, R.A.W. (eds.) (1992) *Policy networks in British government* , Oxford, GB. Clarendon Press, 312pp.
- Matas, Carles y Codina, Oriol (Junio 2006). La externalización de servicios públicos en España: La necesidad de repensar una nueva gestión pública planificada, controlada y evaluada. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 35, Caracas.
- Mény, I. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel S.A.: Barcelona.
- Olson, Mancur (1971). *The Logic of The Colective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press: USA.
- Pagani, Laura (2017). Seminario políticas públicas y gestión estatal. Maestría en sociología jurídica. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press: Berkeley.
- Pülzl y Treib (2007). *Implementing Public Policy*. En: *Fishe, Frank; Miller, Gerald y Sydney, Mara (2007) Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, CRC PRESS:USA.
- Ramírez, César (julio 2011). *Curso Internacional: Elementos para el análisis y la estructuración de políticas públicas en América Latina*. Departamento Nacional de Planeación, ESAP y Centro Latinoamericano para la Investigación y el Desarrollo: Bogotá, D.C.

- Rieker, Mark y Tahboula, Rigobert (January, 2015). Policy Implementation and Policy Networks: A Case Study, *Loyal Journal of Social Sciences*, Vo. XXIX, No. 1.
- Ripley, R. B. y Franklin, G.A. (1982). *Bureaucracy and policy Implementation*. Homewood, III: Dorsey Press.
- Roth, André Noel (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora: Bogotá, D.C.
- Stake, Robert (1999). *Investigación con Estudios de Casos*. Ediciones Morata: Madrid.
- Sabaté, Jordi Mas (2000). *Gestión Privada de Servicios Públicos: La externalización (outsourcing) en la administración pública*, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración Pública, Santo Domingo.
- Sabatier y Mazmanian (1981). *Effective Policy Implementation*, D.C. Heat and Company: USA.
- Sabino, Carlos (1992). *El proceso de investigación*, Editorial Lumen: Buenos Aires.
- Salinas, Paulina y Cárdenas, Manuel (2009). *Métodos de Investigación social*, Ediciones CIESPAL: Ecuador.
- Salej, Silvio; Ardila, Ana y Bragato Josiane (abril-junio 2016). De vuelta a Lipsky: el caso del Programa Estructural en Áreas de Riesgo (PEAR) del Municipio de Belo Horizonte (Brasil) *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 154, p. 119-135.
- Save The Children (2019). *Alto a la Guerra contra la niñez*, Save The Children: Londres.
- Scharpf, F.W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor- Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview Press: USA. Shaw, Eric (2004). *What matters is what works: the Third Way in the case of The Private Finance Initiative*, En: Hale, Sara (2004). *Third Way and Beyond: Criticisms, Futures and Alternatives*, Manchester University Press: Manchester, p. 07-15.
- Unicef (2009). *La infancia y los conflictos en un mundo en transformación*, Oficina de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos
- Truman, David (1951). *The governmental Process, Political interest and Public Opinion*, Ed. Knopf: USA.

- Van Meter, Donald y Van Horn, Carl (1975). The Policy Implementation Process: A conceptual Framework, *Administration and Society*, Vol. 6, No. 4, 1975, p. 455-488.
- Vieira, Juan Guillermo (2012). Introducción al análisis de políticas públicas: del Conocimiento a La Acción Para La Transformación Territorial Colombia, Universidad Autónoma De Manizales: Colombia.
- Wang, Nannan (2014). Private Finance Initiative as a ew way to manage public facilities: A review of literature, *Facilities*, Vol. 32, p. 584-605.
- Whitfield, Dexter (2001). Private Finance Initiative and Public Private Partnerships: What future for public services?, European Services Strategy Unit.
- Zimmerman, Arthur (2004). La gestión de redes: caminos y herramientas, Ediciones Abya Yala: Ecuador.
- Zurbruggen, Cristina (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas, *Revista Argumentos*, Universidad Autónoma de México, No. 66, año 24.

8. ANEXOS

Anexo 1. Estrategia Comunitaria de la ARN de 2017²⁰

²⁰ No se adjunta el documento completo, debido a que tiene una gran extensión que no es relevante para el estudio que ocupa esta investigación.

ii. Atomización de iniciativas, activismo y desarticulación interna y externa en el desarrollo de procesos comunitarios y de reconciliación.

Cuando desde la institucionalidad se trata de abordar las problemáticas comunitarias a través de la intervención directa en los territorios, es necesario identificar los posibles riesgos de manera que se tomen acciones que permitan mitigarlos.

Uno de ellos es el gran activismo institucional en torno a las problemáticas sociales. A primera vista puede parecer el resultado de un gran interés por solucionar algunas de las necesidades más sentidas, no obstante, el resultado de un amplio número de actividades sin un objetivo claro puede provocar un desgaste en las comunidades, la pérdida de credibilidad en las instituciones, desincentivar la participación o convertirla en una forma de dependencia y asistencialismo o crear competencia entre los diferentes grupos por los recursos disponibles; factores que terminan por profundizar la vulnerabilidad de los individuos y generan problemáticas mayores a las existentes.

Las debilidades en la articulación interna y externa para el desarrollo de procesos comunitarios y de reconciliación se evidencian en el desconocimiento del por qué y para qué se interviene una comunidad, en la ineficiencia en el desarrollo de las acciones, la imposibilidad de medir los impactos logrados y la inmediatez de los resultados por la carencia de estrategias que le apunten a la sostenibilidad de las mismas.

La ausencia de un acompañamiento transversal por parte de la Entidad a quienes desarrollan acciones comunitarias y de reconciliación (tanto a los GT y PA como los operadores), teniendo en cuenta la importancia de que se comprenda y se aplique de manera unificada un enfoque y alcance de estos procesos puede generar acciones con daño. Si bien el desarrollo socio-comunitario debe realizarse de abajo a arriba, es decir desde las comunidades hacia las instituciones encargadas del diseño e implementación de políticas,



**ORIENTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL
TRABAJO CON COMUNIDADES Y DE LOS PROCESOS
DE RECONCILIACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA
POLÍTICA DE REINTEGRACIÓN**

es importante que se implemente desde una visión unificada, la cual se ha construido con base en la experiencia.

En general, las problemáticas identificadas están asociadas a los impactos que deben lograrse y la articulación interna y externa de los procesos comunitarios y de reconciliación por lo que serán estos los elementos que se aborden principalmente en las orientaciones desarrolladas.

Anexo 2. Auditorías de Control Interno de la ARN.

1. Informe de Auditoría Punto de Atención Putumayo



ARN Agencia para la Reincorporación y la Normalización

INFORME DE AUDITORIA

INFORMACIÓN BÁSICA AUDITORIA			
CÓDIGO AUDITORÍA:	AUD – 1831	TIPO DE AUDITORÍA:	AUDITORÍA INTEGRAL
FECHA DE INFORME:	Marzo 9 de 2018	PROCESO / DEPENDENCIA AUDITADA:	PUNTO DE ATENCIÓN PUTUMAYO
FECHA DE AUDITORÍA:	Marzo 5 de 2018 Marzo 9 de 2018	AUDITORES:	Auditor Líder: Yesnith Suarez Ariza Equipo Auditor: Gloria Aide Gonzalez Almario
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA			
Evaluar la gestión integral del Punto de Atención Putumayo (PA), con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos legales y técnicos de los clientes del proceso de reintegración; y verificar la contribución del Punto de Atención frente al mejoramiento continuo del Sistema Integrado de Gestión para la Reintegración – SIGER.			
ALCANCE DE LA AUDITORÍA			
La evaluación se realizará a la gestión adelantada por el PA Putumayo del 01/01/2017 a 28/02/2018. Nota aclaratoria: Teniendo en cuenta que la última auditoría al PA se realizó en la vigencia 2015, se incluirá dentro del alcance la verificación de la eficacia de los planes de mejoramiento PM1500013 (AUD 1514); al igual que la eficacia de los planes de mejoramiento suscritos en la vigencia 2016 por revisión interna y que corresponden a los PM1600066 (ISUN) y Plan de mejoramiento PM1600021 (PAS).			
CRITERIOS DE LA AUDITORÍA			
Se tendrán como criterios normativos los establecidos en la Ley 1437 de 2011, Ley 975 de 2005, Ley 594 del 2000, Decreto 1391 de 2011, Ley 1755 de 2015, Ley 1424 de 2010, Decreto 2601 de 2011, Decreto 1082 de 2015, Decreto 1072 de 2015, Decreto 1082 de 2015, Resolución 1111 de 2017, Resolución 346 de 2012, Resolución 754 de 2013, Resolución 1356 de 2016, Resolución 1724 de 2014, ISO 27001:2013, ISO 9001:2015			
Se tendrán en cuenta entre otros los siguientes procedimientos, manuales, instructivos, inscritos en el SIGER:			
<ul style="list-style-type: none"> ✓ IR-P-04, Procedimiento de ingreso desmovilizados postulados ley justicia y paz ✓ IR-P-12 Procedimiento para desarrollar el plan de trabajo de la ruta de reintegración por la modalidad de acompañamiento. ✓ IR-I-01 Instructivo de acceso al Beneficio de inserción económica, estímulo económico para planes de negocio. ✓ IR-I-09, Instructivo de acceso a los beneficios de Inserción económica estímulo económico a la empleabilidad. ✓ IR-I-13, Instructivo para la orientación y apoyo por riesgo de seguridad contra la vida e integridad física de las Personas en Proceso de Reintegración. ✓ GL-I-01, Instructivo para la aplicación de sanciones por infracciones gravísimas al proceso de reintegración. ✓ GL-I-02, Instructivo para realizar notificaciones de actos administrativos de contenido particular que den por terminado el proceso de reintegración. ✓ GD-P-01, Procedimiento para traslado documental. ✓ GD-P-03, Procedimiento control de registros. ✓ GD-P-04, Procedimiento control de documentos. 			
Se tendrán en cuenta las normas, documentos, circulares, procedimientos, manuales e instructivos que regulen y le apliquen a cada uno de los temas misionales y de apoyo de la Entidad y que aplique al PA.			
DESARROLLO DE LA AUDITORÍA			
La Auditoría Integral al Punto de Atención ARN Putumayo, se ejecutó conforme a los procedimientos de auditoría previamente definidos en el diseño de pruebas y plan de auditoría versión 2 ajustado por consideración del Asesor de Control Interno.			
En el desarrollo de la auditoría se adelantaron los siguientes procedimientos:			



11. Verificación documental Mambrú no va a la Guerra – Puerto Asis

El día 07/03/2018 in situ, se verificó con el Coordinador del PA las evidencias que soportan la responsabilidad por parte de los GT/PA enunciadas en el Anexo Técnico del Contrato 1192 de 2017. En este sentido se verificaron las evidencias que soportan la revisión y aprobación del plan de estrategia local de comunicaciones, plan de diagnóstico participativo (correos del 01/11/2017 y del 12/12/2017).

Frente, al Plan de fortalecimiento de iniciativas locales, se observó que desde la Coordinación se ha venido realizando una serie de validaciones al documento, como consta en correos del 07/02/2018 y del 16/02/2018.

De igual manera, se evidenció que el presupuesto desagregado para las iniciativas ha sido revisado y validado en dos oportunidades por el Coordinador del PA (correos del 07/02/2018 y del 16/02/2018). La última comunicación la remitió a nivel central con las inconsistencias el 02/03/2018 y a la fecha está pendiente su aprobación final, aprobación que se hará resolviendo las inquietudes con la supervisora del contrato.

Finalmente, se evidenció que el profesional del PA asignado al acompañamiento y seguimiento de la estrategia reporta de manera permanente al Coordinador del PA las diferentes novedades observadas en el marco de la implementación de cada una de las fases a cargo de la Fundación Alberto Merani (vía correo electrónico).

12. Visita verificación implementación Mambrú no va a la Guerra – Puerto Asis

La visita a la iniciativa no se ejecutó, atendiendo las directrices dadas verbalmente por el Asesor de Control Interno al equipo auditor. Se solicitó la cancelación de la actividad prevista en el plan de auditoria *“Verificar in situ a través de visita implementación estrategia de prevención de reclutamiento de NNAJ Mambrú”*.

Posteriormente, el Asesor de Control Interno informó de su decisión al Coordinador del Punto de Atención (vía telefónica). Finalmente, el día 05/03/2018 in situ y en concertación con el auditado en la reunión de apertura, se trató y aprobó las modificaciones al Plan de Auditoria aprobado inicialmente.

Los cambios, se notificaron y formalizaron vía correo electrónico el 05/03/2018 al Coordinador del PA y al Asesor de Control Interno, el principal cambio fue la inclusión de la actividad de acompañamiento a las actividades previstas por el Punto de Atención al Municipio de Puerto Guzman.

13. Acompañamiento Actividades Grupo Territorial

El día 06/03/2018 se acompañó la actividad programada para adelantar atenciones a las PPR del Municipio de Puerto Guzman, en este sentido se acompañaron seis (6) visitas a las siguientes actividades, una jornada que inicio a las 8:00 am y culminó a las 9:00 pm:

- ✓ Vereda Santa Lucia: CODA No 0345-14, a través de visita domiciliaria se realizó actividad DC-PdT, al igual que la aplicación del instrumento de caracterización encuesta de hábitat,
- ✓ Barrio Jardín: CODA No 2042-09, se realizó actividad de cierre CID teniendo en cuenta su proyección a culminar la ruta de reintegración en el primer trimestre de 2018.
- ✓ Barrio Jardín: CODA No 2104-09, a través de visita domiciliaria se realizó la actividad DC-PdT, aplicando el instrumento de caracterización encuesta de hábitat.
- ✓ Barrio de Invasión: CODA No 0562-09, PPR cuenta con PdT en ejecución se realizaron las actividades HAB4.5.2.2, HAB4.5.2.1 y PRO2.2.1.3, como novedad en la atención se realizó reporte de caso de riesgo presentado con esta PPR.
- ✓ Resguardo Aguaditas: CODA No 1718-10 a través de visita domiciliaria se realizó la actividad DC-PdT, aplicando el instrumento de caracterización encuesta de hábitat
- ✓ Barrio el Guayabal: PDC CODA No 1544-08, se realizó la segunda visita a la unidad productiva aplicando el instrumento ISUN.

CONCLUSIONES

La auditoría se ejecutó de acuerdo a lo previsto en el plan de auditoría, se cumplió con el objetivo y alcance. Finalmente y resultado de la auditoría se observó que la gestión adelantada por el Punto de Atención, se realiza de manera razonable dentro del marco regulatorio aplicable y vigente; aplica procedimientos y formatos que le permiten adelantar su función; aplica controles y seguimiento; y cuenta con servidores públicos competentes y comprometidos con el cumplimiento de los objetivos del proceso de reintegración.

CONCLUSIONES NIVEL CENTRAL

Dentro del ejercicio de auditoría realizada al Punto de Atención ARN Putumayo, se observaron aspectos por mejorar que corresponden a la Dirección Programática de Reintegración. En este sentido se procederá a dar traslado de este informe al Director Programático para que desde allí se tomen las acciones pertinentes a que haya lugar; a continuación, se presentan las siguientes recomendaciones:

Página 29 de 30

- atipicos y que puedan presentar un tratamiento diferente. (Ejemplo caso DIC-FDN-22491).
5. Se recomienda, realizar un estudio de costo beneficio liderado por el Grupo de Comunidades que permite identificar la viabilidad administrativa y operativa de la Entidad para ejecutar la "Estrategia Mamburú no va a la Guerra este es otro cuento" de manera directa a efectos de evitar su tercerización.
Dentro del estudio, es importante realizar cálculos en cuanto a: costo de fortalecimiento y contratación del personal en terreno; valor de viáticos y expensas; valor de la logística (para adicionar recursos al contrato operador logístico); costos de central de medios e imprenta nacional (para adicionar recursos a contrato); y asignación de responsabilidades a enlaces de comunicación contratado en cada uno de los Grupos Territoriales y Puntos de Atención.
Lo anterior, con el fin de garantizar una eficiente y mayor distribución de los recursos para cada una de las iniciativas a fortalecer en los territorios priorizados y por ende lograr un mayor impacto en la comunidad intervenida en pro del posicionamiento de la Política de reintegración comunitaria de la ARN.

Nombre Auditor Líder:	Yesnith Suárez Ariza Profesional Especializado Control Interno	Nombre Jefe Dependencia/ Proceso Auditado:	Carlos Mario Agamez Seña Coordinador del PA ARN Putumayo
-----------------------	---	--	---

Nota: El presente informe no requiere firma por parte del Auditor Líder ni del Auditado, teniendo en cuenta que su aprobación se realizó a través del Sistema de Gestión para la Reintegración – SIGER.

2) Informe de Auditoría ARN Cundinamarca- Boyacá



INFORME DE AUDITORIA

INFORMACIÓN BÁSICA AUDITORIA			
CÓDIGO AUDITORIA:	AUD – 1831	TIPO DE AUDITORIA:	AUDITORIA INTEGRAL
FECHA DE INFORME:	Mayo 10 de 2018	PROCESO / DEPENDENCIA AUDITADA:	GRUPO TERRITORIAL CUNDINAMARCA
FECHA DE AUDITORIA:	Abril 5 de 2018 Abril 9 de 2018	AUDITORES:	Auditor Líder: Yesnith Suarez Ariza Equipo Auditor: Gloria Aide Gonzalez Almario

OBJETIVO DE LA AUDITORIA

Evaluar la gestión integral del Grupo Territorial Cundinamarca-Boyacá, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos legales y técnicos de los clientes del proceso de reintegración; y verificar la contribución del Punto de Atención frente al mejoramiento continuo del Sistema Integrado de Gestión para la Reintegración – SIGER.

ALCANCE DE LA AUDITORIA

La evaluación se realizará a la gestión adelantada por el GT Cundinamarca-Boyacá del 01/01/2017 a 28/02/2018. Nota aclaratoria: Teniendo en cuenta que la última auditoria al GT se realizó en la vigencia 2017, se incluirá dentro del alcance la verificación de la eficacia de los planes de mejoramiento PM1500034 (AUD 1518); al igual que la eficacia de los planes de mejoramiento suscritos en la vigencia 2016.

CRITERIOS DE LA AUDITORIA

Se tendrán como criterios normativos los establecidos en la Ley 1437 de 2011, Ley 975 de 2005, Ley 594 del 2000, Decreto 1391 de 2011, Ley 1755 de 2015, Ley 1424 de 2010, Decreto 2801 de 2011, Decreto 1082 de 2015, Decreto 1072 de 2015, Decreto 1082 de 2015, Resolución 1111 de 2017, Resolución 346 de 2012, Resolución 754 de 2013, Resolución 1356 de 2016, Resolución 1724 de 2014, ISO 27001:2013, ISO 9001:2015

Se tendrán en cuenta entre otros los siguientes procedimientos, manuales, instructivos, inscritos en el SIGER:

- ✓ IR-P-04, Procedimiento de ingreso desmovilizados postulados ley justicia y paz
- ✓ IR-P-12 Procedimiento para desarrollar el plan de trabajo de la ruta de reintegración por la modalidad de acompañamiento.
- ✓ IR-I-01 Instructivo de acceso al Beneficio de inserción económica, estímulo económico para planes de negocio.
- ✓ IR-I-09, Instructivo de acceso a los beneficios de Inserción económica estímulo económico a la empleabilidad.
- ✓ IR-I-13, Instructivo para la orientación y apoyo por riesgo de seguridad contra la vida e integridad física de las Personas en Proceso de Reintegración.
- ✓ GL-I-01, Instructivo para la aplicación de sanciones por infracciones gravísimas al proceso de reintegración.
- ✓ GL-I-02, Instructivo para realizar notificaciones de actos administrativos de contenido particular que den por terminado el proceso de reintegración.
- ✓ GD-P-01, Procedimiento para traslado documental.
- ✓ GD-P-03, Procedimiento control de registros.
- ✓ GD-P-04, Procedimiento control de documentos.

Se tendrán en cuenta las normas, documentos, circulares, procedimientos, manuales e instructivos que regulen y le apliquen a cada uno de los temas misionales y de apoyo de la Entidad y que aplique al PA.

DESARROLLO DE LA AUDITORIA

La Auditoría Integral al Punto de Atención ARN Cundinamarca-Boyacá, se ejecutó conforme a los procedimientos de auditoría previamente definidos en el diseño de pruebas y plan de auditoría versión 2 ajustado por consideración del Asesor de Control Interno.

En el desarrollo de la auditoría se adelantaron los siguientes procedimientos:



- ✓ Reunión de apertura.
- ✓ Charla Fomento cultura autocontrol.
- ✓ Charla Sistema de Gestión Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST.
- ✓ Se cumplió con el protocolo de solicitud de información pactado con el auditado.
- ✓ Revisión in situ de temas y aclaraciones de aspectos evidenciados en las muestras de auditoría con los profesionales encargados.
- ✓ Verificación controles a cargo del Coordinador del PA para la Estrategia Mamburú no va a la Guerra.
- ✓ Acompañamiento actividades GT –06/03/2018
- ✓ Visita unidades de Negocio PPR –08/03/2018
- ✓ Reunión de cierre

Cabe resaltar que, debido a las limitaciones de cualquier estructura de control interno, pueden ocurrir errores e irregularidades que no hayan sido detectados bajo la ejecución de los procedimientos de auditoría, previamente planeados. La Entidad y el Punto de Atención es responsable de establecer y mantener un adecuado Sistema de Control Interno y de prevenir irregularidades y materialización de riesgos.

TEMAS VERIFICADOS

1. Cumplimiento Plan Operativo 2017



9. Verificación documental Mambrú no va a la Guerra – Muzo

El día 07/03/2018 in situ, se verificó con el Coordinador del GT las evidencias que soportan la responsabilidad por parte de los GT/PA enunciadas en el Anexo Técnico del Contrato 1192 de 2017. En este sentido se verificaron las evidencias que soportan la revisión y aprobación del plan de estrategia local de comunicaciones, plan de diagnóstico participativo (correos del 01/11/2017 y del 12/12/2017).

Frente, al Plan de fortalecimiento de iniciativas locales, se observó que desde la Coordinación se ha venido realizando una serie de validaciones al documento, como consta en correos del 07/02/2018 y del 16/02/2018.

De igual manera, se evidenció que el presupuesto desagregado para las iniciativas ha sido revisado y validado en dos oportunidades por el Coordinador del GT (correos del 08/03/2018 y del 16/04/2018). La última comunicación la remitió a nivel central con las inconsistencias el 08/02/2018 y a la fecha está pendiente su aprobación final, aprobación que se hará resolviendo las inquietudes con la supervisora del contrato.

Finalmente, se evidenció que el profesional del PA asignado al acompañamiento y seguimiento de la estrategia reporta de manera permanente al Coordinador del PA las diferentes novedades observadas en el marco de la implementación de cada una de las fases a cargo de la Fundación Alberto Merani (vía correo electrónico).

10. Visita verificación implementación Mambrú no va a la Guerra – Muzo

La visita a la iniciativa no se ejecutó, atendiendo las directrices dadas verbalmente por el Asesor de Control Interno al equipo auditor. Se solicitó la cancelación de la actividad prevista en el plan de auditoria *"Verificar in situ a través de visita implementación estrategia de prevención de reclutamiento de NNAJ Mambrú"*.

Posteriormente, el Asesor de Control Interno informó de su decisión al Coordinador del Punto de Atención (vía telefónica). Finalmente, el día 05/03/2018 in situ y en concertación con el auditado en la reunión de apertura, se trató y aprobó las modificaciones al Plan de Auditoria aprobado inicialmente.

Los cambios, se notificaron y formalizaron vía correo electrónico el 05/03/2018 al Coordinador del GT y al Asesor de Control Interno, el principal cambio fue la inclusión de la actividad de acompañamiento a las actividades previstas por el Grupo Territorial al Municipio de Muzo.



DOCUMENTOS EN REVISION

- 1) Se solicitaron y verificaron los siguientes documentos
- Diagnostico participativo del barrio Fregona en el Municipio de Cartagena.
 - Cronograma de actividades y metodología para el desarrollo del contrato con fecha de radicación.
 - Reporte mensual de los indicadores (obligación 11)
 - Informe técnico administrativo y de ejecución (obligación 13)
 - Listado de las iniciativas previamente fortalecidas
 - Listado y datos de los actores estratégicos de instituciones, actores comunitarios, niños niñas, adolescentes y jóvenes que participaron en la encuesta de percepción.
 - Encuesta de percepción (Soportes)
 - Identificación de las temáticas relacionadas con prevención temprana de reclutamiento, derechos de la niñez identificación de los potenciales beneficiarios directos
 - Evidencias de los hallazgos

OBSERVACIONES

Se observaron no conformidades por parte del equipo Auditor.

RECOMENDACIONES/OPORTUNIDADES DE MEJORA

- 1) No se pudo evidenciar el cumplimiento de la obligación No. 1 por parte de l contratista referente a la presentación del cronograma dentro de los cinco días siguientes a la suscripción del Acta de inicio.
- 2) Dentro de la obligación No. 5 del contrato a cargo del contratista se establece "suministrar los medios técnicos y tecnológicos ofrecidos en la propuesta para garantizar para garantizar la ejecución del objeto contractual. Sin embargo, se pudo evidenciar que en la reunión de concertación no fueron utilizados los medios técnicos necesarios , ni se les ofreció a los niños refrigerio alguno.
- 3) La implementación de la estrategia tuvo un retraso de 3 meses debido a la no contratación del profesional operativo del operador incumpliendo lo dispuesto en el numeral 7 de las obligaciones contractuales.



- 4) Frente a la descripción de la metodología por grupo de actores, y de acuerdo con la entrevista sostenida con la promotora Evelin Beatriz Jiménez se evidenció que si bien es cierto que se cumplió con el número de participantes establecido en el anexo técnico, también lo es que existió dificultad para que los actores tanto institucionales, comunitarios y NNAJ, le dieran la importancia necesaria al proyecto por falta de estrategia motivacional y de corresponsabilidad administrativa.
- 5) Se observaron inconsistencias en la información contenida en el diagnóstico participativo en la descripción del municipio tales como número de habitantes frente a número de habitantes censados, así como la fuente y el año de la información.
- 6) Se evidenció que el documento de diagnóstico carece de un estudio serio y profundo del contexto barrial. Toda vez que no establece la población estimada de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, su oferta institucional, actividades económicas, programas que se desarrollan en el barrio aparados por las diferentes organizaciones gubernamentales y ONGS, alertas tempranas, índices de criminalidad, su descripción urbana, etc.
- 7) Se pudo evidenciar que el documento de diagnóstico participativo carece de un análisis profundo relacionado con la iniciativa juvenil donde se pueda concluir las razones por las cuales se toma una iniciativa nueva y la no continuidad de la iniciativa anterior.
- 8) El diagnóstico participativo en el capítulo de Reclutamiento de NNAJ por parte de GAML se limita a reproducir una información secundaria sin tener en cuenta un diagnóstico barrial sobre esta problemática.
- 9) Se observó que existe un diagnóstico más profundo basado en las encuestas y entrevistas con la comunidad que de la información que se pudo obtener de las instituciones gubernamentales.

Recomendaciones

1. Se recomienda, realizar un estudio de costo beneficio liderado por el Grupo de Comunidades que permite identificar la viabilidad administrativa y operativa de la Entidad para ejecutar la *"Estrategia Mamburú no va a la Guerra este es otro cuento"* de manera directa a efectos de evitar su tercerización.
Dentro del estudio, es importante realizar cálculos en cuanto a: costo de fortalecimiento y contratación del personal en terreno; valor de viáticos y expensas; valor de la logística (para adicionar recursos al contrato operador logístico); costos de central de medios e imprenta nacional (para adicionar recursos a contrato); y asignación de responsabilidades a enlaces de comunicación contratado en cada uno de los Grupos Territoriales y Puntos de Atención.
Lo anterior, con el fin de garantizar una eficiente y mayor distribución de los recursos para cada una de las iniciativas a fortalecer en los territorios priorizados y por ende lograr un mayor impacto en la comunidad intervenida en pro del posicionamiento de la Política de reintegración comunitaria de la ARN.
2. Unidad contractual: es necesario que todos los documentos del contrato con el operador reposen en una sola carpeta.
3. Es recomendable que la supervisión del contrato y la verificación de las obligaciones contractuales estén a cargo del coordinador del Grupo Territorial donde se desarrollan las actividades y que desde nivel central se nombre un Gerente General del Proyecto Mamburú.
4. Es recomendable definir una estrategia de visualización e implementación del proyecto dentro de la comunidad.
5. Se recomienda establecer claramente a que hace referencia el diagnóstico participativo y que resultados y productos se esperan de dichos estudios.
6. Se recomienda definir una estrategia que permita dar a conocer qué es la ARN y en qué consiste el proyecto Mamburú no va a la guerra.
7. Se recomienda analizar la posibilidad de incluir este proyecto de forma permanente en los Grupos Territoriales y ser desarrollados directamente por la ARN.
8. Se recomienda no realizar actividades con los NNAJ que generen falsas expectativas y perjudiquen el nombre del proyecto.
9. Es necesario verificar y analizar las preguntas de la Encuesta de Percepción, al igual su fin y seguimiento.
10. Es necesario incrementar el compromiso de los Grupos Territoriales en el desarrollo de Mamburú.

3) Informe de Auditoria Punto de Atención Putumayo y Grupo Territorial Valle del Cauca.



ARN Agencia para la Reincorporación y la Normalización

INFORME DE AUDITORIA

INFORMACIÓN BÁSICA AUDITORIA			
CÓDIGO AUDITORÍA:	AUD – 1831 y 182	TIPO DE AUDITORÍA:	AUDITORÍA INTEGRAL
FECHA DE INFORME:	Marzo 9 de 2018	PROCESO / DEPENDENCIA AUDITADA:	PUNTO DE ATENCIÓN PUTUMAYO Y GT VALLE DEL CAUCA – GRUPO DE COMUNIDADES NIVEL CENTRAL
FECHA DE AUDITORÍA:	Febrero 15 de 2018 Marzo 9 de 2018	AUDITORES:	Auditor Líder: Yesnith Suarez Ariza Equipo Auditor: Diana Carolina Barrero Florez Gloria Aide Gonzalez Almario

DESARROLLO

En el marco de la ejecución de las auditorías AUD-182 GT Valle del Cauca y AUD-1831 del Punto de Atención Putumayo, y el alcance definido para las auditorías de la vigencia 2018, se realizó la verificación de la implementación de la "Estrategia Mamburú no va a la Guerra, este es otro cuento". En este sentido se procedió a realizar la verificación al cumplimiento del Contrato 1192, suscrito el 04/09/2017 con la Fundación Internacional Pedagógica Alberto Merani, con acta de inicio del 06/09/2017; y cuyo objeto es "Implementar la Estrategia de Prevención al Reclutamiento y utilización de NNAJ a los grupos organizados al margen de la Ley y grupos delictivos organizados Mamburú no va a la guerra, este es otro cuento, con el fin de favorecer procesos que agencien la capacidad de las comunidades para la prevención del reclutamiento y utilización de los NNAJ por parte de grupos delictivos organizados y grupos armados al margen de la ley, mediante el fortalecimiento de herramientas de protección integral de las instituciones y comunidades".

El contrato mencionado, se suscribió inicialmente por un valor de \$ 1.797.859.840, valor que posteriormente tuvo una adición \$45.037.153; para un valor total de \$ 1.842.896.993 según modificatorio 1 del 11/12/2017.

Esta auditoría, con el apoyo de los profesionales del Grupo de Comunidades y la Supervisora del Contrato, verificó de manera aleatoria las evidencias producidas en el marco del cumplimiento de cada uno de los productos que soportan los tres (3) primeros pagos. Adicionalmente, se verificaron otras evidencias para confirmar algunos de los aspectos definidos en el contrato, pliego de condiciones y anexo técnico.

Finalmente, y resultado de esta verificación se evidenciaron las siguientes no conformidades, sobre las cuales se requiere suscribir el respectivo plan de mejoramiento a más tardar el **16 de marzo de 2018**.

NO CONFORMIDAD REAL 1: Se observaron debilidades en las condiciones definidas y establecidas en los documentos que hacen parte de la etapa precontractual y contractual del Contrato 1192 del 04/09/2017 (acta de inicio del 06/09/2017); pliego de condiciones definitivo y anexo técnico de julio de 2017, como se evidenció en los siguientes casos:

1. El Pliego de Condiciones en su Numeral 3.3.2 menciona en el primer aparte, que el equipo mínimo de trabajo es de 5 profesionales; en este sentido el Contrato 1192 de 2017 y Modificatorio 1 del 11/12/2017 en su cláusula séptima, relaciona como uno de los productos requeridos para el primer pago la "certificación del equipo mínimo de trabajo con soportes que evidencien su vinculación desde el inicio del contrato"; para el caso desde el 06/09/2017. En este sentido, se observa incumplimiento por parte del contratista, teniendo en cuenta que cuatro (4) de los profesionales del equipo mínimo de trabajo se vincularon con fechas posteriores al acta de inicio, como se detalla a continuación:
 - a. Director de Proyecto MXLB inició el 12/09/2017
 - b. Directores de Proyecto GAL inició el 21/09/2017 y CEGV inicio el 12/09/2017.
 - c. Profesional de Comunicaciones, inició el 12/09/2017

Lo anterior incumpliendo la cláusula segunda numeral 2 del Contrato 1192 de 2017.



2. El Pliego de Condiciones en su Numeral 3.3.2 (Nota 2) estableció "... *Este personal deberá ser contratado por el contratista a más tardar en el segundo mes de ejecución, previa aprobación del supervisor*"; y en el anexo técnico Capítulo 1 "*Desarrollo Técnico de la estrategia*", menciona que "*para el desarrollo de la estrategia a nivel nacional el contratista deberá contar con la totalidad del equipo de profesionales contratado durante los primeros 20 días de la etapa previa*" (duración: 1 mes), es decir, que para este caso se estimaba que la contratación fuera el 26/09/2017 y no como se señala en el pliego.

Verificadas las evidencias aportadas, se observó que de los 30 profesionales operativos regionales requeridos solo se contrataron 27, como consta en oficio aportado de fecha 20/10/2017; quedando pendiente la contratación de los profesionales para Chameza, Popayán y el Bagre.

De esta manera se concluye que el Contratista incumplió con los tiempos de contratación y con el número total de profesionales requeridos como se detalla a continuación:

1. LJZG 06/10/2017 al 30/04/2018
2. SMMM 06/10/2017 al 30/04/2018
3. EOG 14/10/2017 a 30/04/2017
4. FAV 06/10/2017 al 30/04/2018
5. MACL 06/10/2017 al 30/04/2018
6. SLP 06/10/2017 al 30/04/2018
7. FMRC 24/10/2017 al 30/04/2018
8. PAMC 06/10/2017 al 30/04/2018
9. SRC 20/10/2017 al 30/04/2018
10. YARR 26/10/2017 al 30/04/2018
11. JMM 26/10/2017 al 30/04/2018
12. TAZO 14/10/2017 al 30/04/2018
13. ACJ 20/10/2017 al 30/04/2018
14. JMPC 19/10/2017 al 30/04/2018 (sin firma de la contratista).
15. MSBT 24/10/2017 al 30/04/2018
16. SMOR 19/10/2017 al 30/04/2018
17. KMPQ 06/10/2017 al 30/04/2018
18. SMDG 23/10/2017 al 30/04/2018
19. ABAC 20/10/2017 al 30/04/2018
20. ALGN 19/10/2017 al 30/04/2018
21. SCAB 25/10/2017 al 30/04/2018
22. DPOB 19/10/2017 al 30/04/2018
23. RRGL 06/10/2017 al 30/04/2018
24. GVMP 06/10/2017 al 30/04/2018
25. JCPO 06/10/2017 al 30/04/2018
26. CABG 06/10/2017 al 30/04/2018
27. SZHF 06/10/2017 al 30/04/2018

Lo anterior, incumpliendo lo establecido en el Manual de Supervisión BS-M-02 versión 1 del 31/03/2014, numeral 5.2.

NO CONFORMIDAD REAL 2: Se observaron debilidades en el cumplimiento de las condiciones definidas en las cláusulas contractuales y anexo técnico del Contrato 1192 de 2017; al igual que en los controles a cargo de la supervisión del contrato para los siguientes productos:

1. El cronograma de actividades, producto de la etapa previa, entregado por el Contratista para el primer pago, no cumple con las



- condiciones establecidas en el anexo técnico, ya que no registra información de los actores involucrados en cada uno de los productos.
2. No fue posible identificar en el documento de Plan de la estrategia de Comunicaciones, las conclusiones de campo requeridas según anexo técnico.
 3. La base de datos con información del equipo contratado requerido en la "Etapa Previa", no presenta la totalidad de los datos del todo el equipo de trabajo que llevara a cabo la ejecución del contrato (nombres, información académica y laboral, y datos de contacto).
 4. Frente a los contenidos del documento de "Caja de Herramientas para la fase de fortalecimiento de iniciativas locales juveniles", se observó que este no anexa el instructivo de cómo funciona, como se implementa cada herramienta; y el contexto en el que se debería aplicar; tal y como lo requiere el anexo técnico.
 5. El documento de "Plan de visibilización", de cuatro (4) páginas presentado por el Contratista para el tercer pago, presenta debilidades en su contenido conforme a lo requerido en el anexo técnico. No presenta información de la agenda de los eventos y acciones de visibilización (fecha, lugares, hora y descripción de cada una de las actividades a realizar, condiciones de seguridad, logística, detalles de los participantes del evento, coordinación con el GT de la ARN); presupuesto desagregado por iniciativa, que describa la forma en la que los recursos serán ejecutados en el marco de cada fase; y la propuesta de al menos 1 acción colectiva solidaria y el evento de cierre.
 6. Se observaron debilidades en la construcción y contenidos de los documentos diagnósticos zonales de Puerto Asís (Putumayo) y Florida (Valle del Cauca), en los siguientes aspectos:
 - A. Puerto Asís:**
 - ✓ Documento cumple parcialmente con las normas APA;
 - ✓ Se observaron debilidades en la redacción, errores de transcripción, falta de conectores, falta de información detallada que permita la comprensión de algunos de los aspectos mencionados a lo largo del documento, entre otros.
 - ✓ Inconsistencias en la presentación de las cifras y en el cálculo de los porcentajes en los diferentes apartes del documento.
 - ✓ Los resultados de los talleres participativos no presenta información clara sobre: la importancia que dan los niños al tema de derechos; que entienden por protección; no menciona el resultado de la identificación de los conflictos al interior de la familia; la percepción de la comunidad acerca del conflicto en el contexto barrial y comunitario; como el conflicto afecta la vida familiar; y tampoco menciona cuales son las consecuencias que perciben y que pueden hacer para mejorar la gestión del conflicto.
 - ✓ Se observaron debilidades en la construcción del mapa de riesgos para los NNAJ, teniendo en cuenta que los riesgos identificados obedecen a causas; y la matriz no menciona las acciones que se adelantaran en el marco de la implementación de la estrategia para mitigar la ocurrencia de los mismos.
 - ✓ Dentro del documento, no se observó información sobre la identificación de dificultades, fortalezas y recomendaciones para el desarrollo de actividades contempladas dentro de las siguientes fases de la estrategia como lo establece el anexo técnico.
 - B. Florida**
 - ✓ Documento cumple parcialmente con las normas APA;
 - ✓ Se observaron debilidades en la redacción, falta de información detallada que permita la comprensión de algunos de los aspectos mencionados a lo largo del documento.
 - ✓ Inconsistencias en la presentación de las cifras y en el cálculo de los porcentajes en los diferentes apartes del documento.
 - ✓ Se observaron debilidades en la construcción del mapa de riesgos para los NNAJ, teniendo en cuenta que algunos de los riesgos identificados obedecen a causas; y la matriz no menciona las acciones que se adelantaran en el marco de la implementación de la estrategia para mitigar la ocurrencia de los mismos.
 - ✓ Dentro del documento no se observó información sobre la identificación de dificultades, fortalezas y recomendaciones para el desarrollo de actividades contempladas dentro de las siguientes fases de la estrategia como lo establece el anexo técnico.

Lo anterior, incumpliendo lo establecido en el anexo técnico de julio de 2017.



NO CONFORMIDAD REAL 3: Se evidenció incumplimiento de las condiciones y disposiciones definidas en el documento "*Plan de diagnósticos zonales*", frente al número mínimo de participantes en Puerto Asís y Florida, tal y como se evidenció en las cifras presentadas y reportadas en los diagnósticos participativos, así:

- ✓ Puerto Asís: número de familias; docentes, actores comunitarios y actores institucionales.
- ✓ Florida: número de familias; docentes, actores comunitarios y actores institucionales.

Lo anterior, incumpliendo lo establecido en el numeral 4.6 del Plan de diagnósticos zonales.

NO CONFORMIDAD REAL 4: Se observaron debilidades en la validación de las evidencias que produce el Contratista en el marco del cumplimiento de cada una de las actividades definidas en los diferentes instrumentos diseñados para poner en marcha la estrategia:

1. **Documento Estrategia de Comunicaciones:** Aleatoriamente se solicitaron las evidencias del cumplimiento de las 4 actividades del "Cronograma Plan de Comunicaciones" de la Fase Previa, observando debilidades en el control de registros como se relaciona a continuación:
 - a. Concertación de aspectos, criterios y conceptos con la ARN para manejo de imagen y comunicaciones: Se verificó Acta de Reunión del 12/09/2017, observando que esta no menciona de manera clara el cumplimiento de esta actividad.
 - b. Diseño y elaboración protocolos de comunicaciones escritas (manejo normas APA, normas de redacción, documentos y herramientas): Se verificó documento de 21 páginas denominado "PROTOCOLO PARA EQUIPO PROFESIONALES OPERATIVOS REGIONALES"; el cual no contiene información sobre manejo normas APA.
 - c. Planeación, campañas y sensibilización: Se verificaron las siguientes actas de reunión:
 - ✓ 17/10/2017 "revisar temas de comunicaciones para Mamburú, reunión 3" (sin registro de firma por parte de la Fundación)" y se observa listado de asistencia con debilidades en el control de registros sin los datos de fecha, hora de inicio, fin, tema, facilitador y lugar de reunión).
 - ✓ 20/09/2017 "revisar temas concretos de comunicaciones para la estrategia de mamburú", (sin registro de firma por parte de la Fundación).
 - ✓ 25/09/2017 "revisar temas de comunicaciones para Mamburú, Reunión 2", (sin registro de firma por parte de la Fundación).
2. **Cronograma Fase Diagnostico Zonales:** Se evidenciaron debilidades en la administración de las evidencias que soportan el cumplimiento de las actividades y productos definidos en el "*cronograma fase de diagnósticos zonales*", contenido en el Plan de Diagnósticos Zonales; para los municipios de Puerto Asís y Florida en los siguientes ítems:
 - A. **Puerto Asís:** No se aportaron evidencias suficientes de las siguientes actividades/productos:
 - ✓ Reuniones quincenales del equipo para seguimiento al plan de trabajo – 4 actas de reunión; y asistencia a curso virtual.
 - ✓ Revisión de diagnóstico previos y otras fuentes secundarias relevantes – documentos sobre el contexto según categorías presentes en el plan de diagnóstico.
 - ✓ Socialización estrategia Mamburú: No se aportó evidencia de reunión con personas del GT de la ARN; adicionalmente el acta del 02/11/2017 "realizar socialización de la estrategia Mamburú no va a la guerra con NNAJ de la vereda Villa Victoria" con (38 asistentes según listado), no cuenta con el registro completo de información en campo de asistentes (cargo y dependencia/entidad; y en el contenido del acta no se observa información sobre la aplicación de la encuesta de percepción.
 - ✓ Análisis de la información y generación de informes del diagnóstico participativo - generación de informes según instructivo.
 - ✓ Interlocución del informe final de los diagnósticos con la ARN para la retroalimentación de la experiencia - reunión de retroalimentación y ajuste a los informes según indicación de la coordinación.
 - ✓ Construcción participativa de la iniciativa juvenil - relatoría árbol de problemas, relatoría árbol de objetivos, formulación participativa de la iniciativa (3 asistencias, 15 folios); e Identificación de intereses de formación.
 - B. **Florida:** No se aportaron evidencias suficientes de las siguientes actividades/productos:



- ✓ Reuniones quincenales del equipo para seguimiento al plan de trabajo – 4 actas de reunión; y asistencia a curso virtual.
- ✓ Revisión de diagnóstico previos y otras fuentes secundarias relevantes – documentos sobre el contexto según categorías presentes en el plan de diagnóstico.
- ✓ Socialización estrategia Mambrú: No se evidenció acta y listado de asistencia de la socialización con los NNAJ y registró fotográfico con los actores institucionales.
- ✓ Recolección de información acorde a los instrumentos y metodologías establecidas para el diagnóstico: Se observaron debilidades en el control de registros como se evidenció en los siguientes casos:
 - Acta de Reunión del 10/11 (sin registro en el campo de dependencia), el listado de asistencia no contiene el diligenciamiento de la fecha completa, hora de inicio, hora fin, nombre de la actividad, lugar de la reunión y nombre del proceso comunitario.
 - Acta de Reunión 16/11 (sin registro en el campo de dependencia), el listado de asistencia no contiene registros completos en los campos de fecha, hora de inicio, hora fin, nombre de actividad, lugar de la reunión y nombre del proceso comunitario.
 - Acta de Reunión del 23/11/2017 (sin registro en el campo de dependencia), el listado de asistencia no contiene registros completos en los campos de fecha, nombre de la actividad, hora de inicio, hora fin, nombre del proceso comunitario y lugar de reunión.
 - Acta de Reunión del 28/11/2017 (sin registro en el campo de dependencia), el listado de asistencia no contiene registros completos en los campos de fecha, nombre de la actividad, hora de inicio, hora fin, nombre del proceso comunitario y lugar de reunión.
 - Acta de reunión del 14/11 (no se señala año), el listado de asistencia no presenta registro en el nombre de la actividad.
 - Acta de Reunión del 23/11/2018 y 28/11/2017 (sin registro en el campo de dependencia), con listado de asistencia el cual no contiene el registro del nombre del proceso comunitario.
 - Acta de Reunión (sin fecha) en la I. E. Nuevo Horizonte con la firma de los asistentes.
- ✓ Análisis de la información y generación de informes del diagnóstico participativo - generación de informes según instructivo.
- ✓ Interlocución del informe final de los diagnósticos con la ARN para la retroalimentación de la experiencia - reunión de retroalimentación y ajuste a los informes según indicación de la coordinación.
- ✓ Construcción participativa de la iniciativa juvenil - relatoría árbol de problemas, relatoría árbol de objetivos, formulación participativa de la iniciativa (3 asistencias, 15 folios); e Identificación de intereses de formación.
- ✓ Realización de socialización de los diagnósticos zonales - 5 actas de reunión, 5 asistencias y 5 folios: No se cumple con los cinco listados de asistencia y cinco actas de reunión y se observaron debilidades en las 3 actas verificadas (Acta de Reunión del 22/12/2017 y 13/12/2017 las cuales no relacionan participantes y tampoco listado de asistencia; y el acta del 06/12/ no presenta registro de año en el acta y su listado de asistencia).

Lo anterior, incumpliendo lo establecido en el Manual de Supervisión BS-M-02 versión 1 del 31/03/2014, numeral 5.2.

NO CONFORMIDAD 5: Se observaron debilidades en la elaboración del presupuesto detallado, ya que este no da cuenta de las actividades definidas en el cronograma elaborado en la fase previa.

Lo anterior, incumpliendo lo establecido en la cláusula segunda, obligación 9 del Contrato 1192 de 2017.

NO CONFORMIDAD 6: Se observó incumplimiento por parte del contratista en la entrega oportuna (5 días posteriores a la finalización de cada una de las fases de la batería de indicadores); tal y como se evidenció en la primera entrega de indicadores realizada el 22/12/2017 – Oficio entrega avance indicadores de gestión, en donde se menciona que se hace entrega parcial de indicadores de 12 de los 30 municipios. Adicionalmente se observaron debilidades en la obligación contractual dado que menciona indicadores de cada fase y como se evidenció la fase previa no cuenta con ningún indicador para cálculo.



Lo anterior, incumpliendo la cláusula segunda numeral 11 del Contrato 1192 de 2017.

NO CONFORMIDAD 7: Se observaron debilidades en el cálculo de los indicadores de las iniciativas de Puerto Asís y Florida, tal y como se evidenció en los siguientes casos:

A. Puerto Asís: Fase de Diagnóstico:

- ✓ Indicador: N° NNAJ que participaron en la construcción del diagnóstico: Según cuadro de indicadores se presentan cifras de 15 mujeres y 21 hombres para un total de 36 NNAJ; presentando diferencias con lo registrado en el Diagnostico Participativo Zonal, en donde se menciona 35 NNAJ.
- ✓ Indicador: N° de actores comunitarios y familias que participaron en la construcción del diagnóstico: Según cuadro de indicadores se presentan cifras de 9 mujeres y 7 hombres para un total de 16 actores comunitarios y familias; presentando diferencias con lo registrado en el Diagnostico Participativo Zonal, en donde se menciona 2 actores comunitarios y 15 familias para un total de 17.

B. Florida: Fase de Diagnóstico:

- ✓ Indicador: N° NNAJ que participaron en la construcción del diagnóstico: Según cuadro de indicadores se presentan cifras de 19 mujeres y 22 hombres para un total de 41 NNAJ; presentando diferencias con lo registrado en el Diagnostico Participativo Zonal, en donde se menciona 40 NNAJ.
- ✓ Indicador: N° de actores comunitarios y familias que participaron en la construcción del diagnóstico: Según cuadro de indicadores se presentan cifras de 15 mujeres y 2 hombres para un total de 17 actores comunitarios y familias; presentando diferencias con lo registrado en el Diagnostico Participativo Zonal que presenta un total de 19.
- ✓ Indicador N° de funcionarios de instituciones locales públicas que participaron en la construcción del diagnóstico: Según cuadro de indicadores se presentan cifras de 8 y en el Diagnostico Participativo se relacionan 7.
- ✓ Indicador N° de funcionarios de instituciones locales privadas que participaron en la construcción del diagnóstico: Según cuadro de indicadores se presentan cifras de 8 y en el Diagnostico Participativo se relacionan 2.

Lo anterior, incumpliendo lo establecido en el Manual de Supervisión BS-M-02 versión 1 del 31/03/2014, numeral 5.2.

Recomendaciones

Se recomienda, realizar un estudio de costo beneficio liderado por el Grupo de Comunidades que permite identificar la viabilidad administrativa y operativa de la Entidad para ejecutar la *"Estrategia Mamburú no va a la Guerra este es otro cuento"* de manera directa a efectos de evitar su tercerización.

Dentro del estudio, es importante realizar cálculos en cuanto a: costo de fortalecimiento y contratación del personal en terreno; valor de viáticos y expensas; valor de la logística (para adicionar recursos al contrato operador logístico); costos de central de medios e imprenta nacional (para adicionar recursos a contrato); y asignación de responsabilidades a enlaces de comunicación contratado en cada uno de los Grupos Territoriales y Puntos de Atención.

Lo anterior, con el fin de garantizar una eficiente y mayor distribución de los recursos para cada una de las iniciativas a fortalecer en los territorios priorizados y por ende lograr un mayor impacto en la comunidad intervenida en pro del posicionamiento de la Política de reintegración comunitaria de la ARN.

Nombre Auditor Líder:	Yesnith Suárez Ariza Profesional Especializado Control Interno	Nombre Jefe Dependencia/ Proceso Auditado:	Maria del Pilar Ruiz Bravo Supervisora de Contrato
-----------------------	---	--	---

Anexo 5. Informe consolidado de verificación de requisitos habilitantes y evaluación definitiva de los proponentes.



ARN Agencia para la Reincorporación y la Normalización



SELECCIÓN ABREVIADA No. SALH-ACR-019-2017

OBJETO:

"IMPLEMENTAR LA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN DE RECLUTAMIENTO Y UTILIZACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES A LOS GRUPOS ORGANIZADOS AL MARGEN DE LA LEY Y GRUPOS DELICTIVOS ORGANIZADOS, 'MAMBRÚ NO VA A LA GUERRA... ESTE ES OTRO CUENTO' CON EL FIN DE FAVORECER PROCESOS QUE AGENCIEN LA CAPACIDAD DE LAS COMUNIDADES PARA LA PREVENCIÓN DEL RECLUTAMIENTO Y UTILIZACIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES (NNAJ) POR PARTE DE GRUPOS DELICTIVOS ORGANIZADOS Y GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY, MEDIANTE EL FORTALECIMIENTO DE HERRAMIENTAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LAS INSTITUCIONES Y COMUNIDADES"

INFORME CONSOLIDADO DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS HABILITANTES Y EVALUACIÓN DEFINITIVA

De conformidad con la designación realizada por el Secretario General, Doctor **ANDRÉS FELIPE STAPPER SEGRERA**, presentamos el resultado de la verificación y evaluación definitiva de las propuestas allegadas en el marco del proceso de la **SELECCIÓN ABREVIADA No. SALH-ACR-019-2017**

PROPUESTAS PRESENTADAS.

En cumplimiento del cronograma del proceso **SELECCIÓN ABREVIADA No. SALH-ACR-019-2017**, el 3 de agosto de 2017, a las 10:00 a.m., se efectuó el cierre del mismo, en donde se recibieron las siguientes propuestas:

No.	Fecha y Hora de radicación	Proponente	
		Nombre del Proponente	Nombre del Representante Legal
1	03/08/2017 8:09 am	CARLOS ALBERTO PINZÓN Nit No. 79.867.234-5	CARLOS ALBERTO PINZÓN Nit No. 79.867.234-5
2	03/08/2017 8:26 am	FUNDACIÓN FORO CIVICO ESCUELA DE DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y PARTICIPACION CIUDADANA NIT. 830.044.030-1	DIEGO ALEJANDRO DE ANTONIO RIOS C.C. 1.018.421.032
3	03/08/2017 8:38 am	CONSORCIO CEDAVIDA – BDP. Integrantes: FUNDACIÓN SOLICIAL COLOMBIANA CEDAVIDA NIT. 800.063.125-1 y BANCA DE PROYECTOS SAS. Nit: 900.209.622-5	ADRIANA MARTINEZ ARDILA C.C. 39.775.560
4	03/08/2017 9:09 am	CONSORCIO ESCUELA GALAN JPC. Integrantes: JARAMILLO PÉREZ CONSULTORES ASOCIADOS SAS Nit: 830.041.027-5 y ESCUELA GALÁN PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA Nit: 830.143.202-6	MARUJA PACHON CASTRO C.C. 20.272.344
5	03/08/2017 9:18 am	UNIÓN TEMPORAL ALIANZA "ESTE ES OTRO CUENTO". Integrantes: FUNDACOPA Nit: 805.023.177-4 y CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA CIDEMOS Nit: 804.000.933-7	JOSÉ ALFREDO ECHAVARRIA BLANCO CC 13.716.315
6	03/08/2017 9:20 am	FUNDACIÓN INTERNACIONAL PEDAGÓGICA CONCEPTUAL ALBERTO MERANI Nit: 800.055.691-8	NELSON FABIO SEVILLA SALAZAR CC 10.293.094
7	03/08/2017 9:28 am	ASOCIACIÓN CRISTIANA DE JOVENES DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA Nit: 860.018.862-1	MARTHA MUÑOZ CARDENAS C.C. 51.699.451
8	03/08/2017 9:38 am	CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN, EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA PROMOCIÓN SOCIAL - CORPROGRESO Nit: 830.021.593-7	MARVY GARZON SANTOS C.C. 51.985.808
9	03/08/2017 9:42 am	UNIÓN TEMPORAL CRECIENDO JUNTOS 2017. Integrantes: CORPORACION GAIA AQUA. Nit: 900.416.708-7 y COOPERATIVA DE CRÉDITO SOLIDARIO CONSOLIDAR. Nit: 800.156.185-6	SANDRA LILIANA TRILLOS PEREZ C.C. 65.764.831

Se procedió a verificar el cumplimiento de los requisitos habilitantes de capacidad jurídica, financiera y técnica de conformidad con lo establecido en el Capítulo III **"REQUISITOS HABILITANTES Y DOCUMENTOS DE LA PROPUESTA"** del Pliego de Condiciones Definitivo, tal como se describe en los Anexos de este Informe, los cuales hacen parte integral del mismo.

El resultado consolidado de dicha verificación fue el siguiente:



	PROPONENTE	REQUISITOS HABILITANTES JURÍDICOS	REQUISITOS HABILITANTES FINANCIERO	REQUISITOS HABILITANTES TÉCNICO	RESULTADO DE LA HABILITACIÓN
1	CARLOS ALBERTO PINZÓN Nit No. 79.867.234-5	NO CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
2	FUNDACION FORO CIVICO ESCUELA DE DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y PARTICIPACION CIUDADANA NIT. 830.044.030-1	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
3	CONSORCIO CEDAVIDA – BDP. Integrantes: FUNDACIÓN SOLCIAL COLOMBIANA CEDAVIDA NIT. 800.063.126-1 y BANCA DE PROYECTOS SAS. Nit: 900.209.622-5	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
4	CONSORCIO ESCUELA GALAN JPC Integrantes: JARAMILLO PÉREZ CONSULTORES ASOCIADOS SAS Nit: 830.041.027-5 y ESCUELA GALÁN PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA Nit: 830.143.202-6	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
5	UNIÓN TEMPORAL ALIANZA "ESTE ES OTRO CUENTO". Integrantes: FUNDACOPA Nit: 805.023.177-4 y CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA CIDEMOS Nit: 804.000.939-7	NO CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
6	FUNDACIÓN INTERNACIONAL PEDAGÓGICA CONCEPTUAL ALBERTO MERANI Nit: 800.055.691-8	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
7	ASOCIACIÓN CRISTIANA DE JOVENES DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA Nit: 860.018.862-1	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
8	CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACION, EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA PROMOCION SOCIAL - CORPROGRESO Nit: 830.021.593-7	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
9	UNIÓN TEMPORAL CRECIENDO JUNTOS 2017. Integrantes: CORPORACION GAIA AQUA. Nit: 900.416.708-7 y COOPERATIVA DE CRÉDITO SOLIDARIO CONSOLIDAR. Nit: 800.156.185-6	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE

Una vez agotado el término para presentar observaciones al informe preliminar de verificación de requisitos habilitantes y presentar las subsanaciones correspondientes, y teniendo en cuenta que se recibieron documentos subsanatorios y observaciones por parte de CARLOS ALBERTO PINZÓN; la FUNDACIÓN FORO CIVICO ESCUELA DE DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y PARTICIPACION CIUDADANA; el CONSORCIO CEDAVIDA – BDP. (Integrado por FUNDACIÓN SOLCIAL COLOMBIANA CEDAVIDA y BANCA DE PROYECTOS SAS.); el CONSORCIO ESCUELA GALAN JPC. (Integrado por JARAMILLO PÉREZ CONSULTORES ASOCIADOS SAS y ESCUELA GALÁN PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA); la UNIÓN TEMPORAL ALIANZA "ESTE ES OTRO CUENTO". (Integrado por FUNDACOPA y la CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA CIDEMOS); la FUNDACIÓN INTERNACIONAL PEDAGÓGICA CONCEPTUAL ALBERTO MERANI; la ASOCIACIÓN CRISTIANA DE JOVENES DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA; la UNIÓN TEMPORAL CRECIENDO JUNTOS 2017. (Integrado por CORPORACION GAIA AQUA. Nit: 900.416.708-7 y COOPERATIVA DE CRÉDITO SOLIDARIO CONSOLIDAR); se procedió a verificar la documentación allegada y las observaciones presentadas¹, para lo cual el resultado consolidado de dicha verificación, fue el siguiente:

	PROPONENTE	REQUISITOS HABILITANTES JURÍDICOS	REQUISITOS HABILITANTES FINANCIERO	REQUISITOS HABILITANTES TÉCNICO	RESULTADO DE LA HABILITACIÓN
1	CARLOS ALBERTO PINZÓN Nit No. 79.867.234-5	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
2	FUNDACIÓN FORO CIVICO ESCUELA DE DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y PARTICIPACION CIUDADANA NIT. 830.044.030-1	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE

¹ Documentos de respuestas a las observaciones presentadas al informe de verificación de requisitos habilitantes se encuentra publicado en el portal SECOP I



	PROponente	REQUISITOS HABILITANTES JURÍDICOS	REQUISITOS HABILITANTES FINANCIERO	REQUISITOS HABILITANTES TÉCNICO	RESULTADO DE LA HABILITACIÓN
3	CONSORCIO CEDAVIDA – BDP. Integrantes: FUNDACIÓN SOLCIAL COLOMBIANA CEDAVIDA NIT. 800.063.126-1 y BANCA DE PROYECTOS SAS. Nit. 900.209.622-5	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
4	CONSORCIO ESCUELA GALAN JPC. Integrantes: JARAMILLO PÉREZ CONSULTORES ASOCIADOS SAS Nit: 830.041.027-5 y ESCUELA GALAN PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA Nit: 830.143.202-6	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
5	UNIÓN TEMPORAL ALIANZA 'ESTE ES OTRO CUENTO'. Integrantes: FUNDACOBIA Nit: 805.023.177-4 y CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA CIDEMOS Nit: 804.000.939-7	NO CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
6	FUNDACIÓN INTERNACIONAL PEDAGÓGICA CONCEPTUAL ALBERTO MERANI Nit: 800.065.691-8	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
7	ASOCIACIÓN CRISTIANA DE JOVENES DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA Nit: 869.018.862-1	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
8	CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACION, EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA PROMOCIÓN SOCIAL - CORPROGRESO Nit: 830.021.593-7	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
9	UNIÓN TEMPORAL CRECIENDO JUNTOS 2017. Integrantes: CORPORACION GAIA AQUA. Nit: 900.416.708-7 y COOPERATIVA DE CRÉDITO SOLIDARIO CONSOLIDAR. Nit: 804.156.185-6	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE

Que conforme al resultado anterior, el Comité Asesor procedió a efectuar la evaluación de los factores de calificación contemplados en el Pliego de Condiciones Definitivo a las propuestas habilitadas, reflejando el siguiente resultado:

Nro.	NOMBRE DEL PROponente	EVALUACIÓN					TOTAL PUNTAJE
		Técnica			Económica	Protección Industrial Nacional	
		PROFESIONAL	PUBLICACIÓN	TALLER			
1	CARLOS ALBERTO PINZON	NO SE EVALUA					0
2	FUNDACIÓN FORO CÍVICO	200	200	200	297,78	100	997,78
3	CONSORCIO CEDAVIDA BDP	200	200	200	298,17	100	998,17
4	CONSORCIO ESCUELA GALAN - JARAMILLO	200	200	0	298,83	100	798,83
5	UNIÓN TEMPORAL ALIANZA	NO SE EVALUA					0
6	FUNDACIÓN ALBERTO MERANI	200	200	200	300,00	100	1000
7	ASOCIACIÓN CRISTIANA	NO SE EVALUA					0
8	CORPROGRESO	NO SE EVALUA					0
9	UNIÓN TEMPORAL CRECIENDO JUNTOS	NO SE EVALUA					0

Que una vez agotado el término para presentar observaciones al informe de verificación de requisitos habilitantes y de evaluación, y/o presentar las subsanaciones correspondientes comprendido desde el 23 al 25 de agosto de 2017; y teniendo en cuenta que se recibieron documentos subsanatorios y/o observaciones por parte de CARLOS ALBERTO PINZÓN; la FUNDACIÓN FORO CIVICO ESCUELA DE DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y PARTICIPACION CIUDADANA; el CONSORCIO CEDAVIDA – BDP. (Integrado por FUNDACIÓN SOLCIAL COLOMBIANA CEDAVIDA y BANCA DE PROYECTOS SAS.); la UNIÓN TEMPORAL ALIANZA 'ESTE ES OTRO CUENTO'. (Integrado por FUNDACOBIA y la CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA CIDEMOS); la FUNDACIÓN INTERNACIONAL PEDAGÓGICA CONCEPTUAL ALBERTO MERANI, la CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACION, EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA PROMOCIÓN SOCIAL – CORPROGRESO; se procedió a verificar la documentación allegada y las observaciones presentadas², para lo cual el resultado consolidado de dicha verificación, fue el siguiente:

² Documentos de respuestas a las observaciones presentadas al informe de verificación de requisitos habilitantes se encuentra publicado en el portal SECOP I desde el 30 de agosto de 2017, el cual se puede consultar en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-11-654187.1>



	PROponente	REQUISITOS HABILITANTES JURÍDICOS	REQUISITOS HABILITANTES FINANCIERO	REQUISITOS HABILITANTES TÉCNICO	RESULTADO DE LA HABILITACIÓN
1	CARLOS ALBERTO PINZÓN Nit No. 79.867.234-5	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
2	FUNDACIÓN FORO CIVICO ESCUELA DE DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y PARTICIPACION CIUDADANA NIT. 830.044.030-1	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
3	CONSORCIO CEDAVIDA – BDP. Integrantes: FUNDACIÓN SOLICIAL COLOMBIANA CEDAVIDA NIT. 800.063.126-1 y BANCA DE PROYECTOS SAS. Nit: 900.209.622-5	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
4	CONSORCIO ESCUELA GALAN JPC. Integrantes: JARAMILLO PÉREZ CONSULTORES ASOCIADOS SAS Nit: 830.041.027-5 y ESCUELA GALAN PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA Nit: 830.143.202-6	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
5	UNIÓN TEMPORAL ALIANZA 'ESTE ES OTRO CUENTO'. Integrantes: FUNDACOBIA Nit: 805.023.177-4 y CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA CIDEMOS Nit: 804.000.939-7	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
6	FUNDACIÓN INTERNACIONAL PEDAGÓGICA CONCEPTUAL ALBERTO MERANI. Nit: 800.055.691-8	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
7	ASOCIACIÓN CRISTIANA DE JOVENES DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA. Nit: 860.018.862-1	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
8	CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACION, EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA PROMOCIÓN SOCIAL - CORPROGRESO Nit: 830.021.593-7	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
9	UNIÓN TEMPORAL CRECIENDO JUNTOS 2017. Integrantes: CORPORACION GAIA AQUA. Nit: 900.416.708-7 y COOPERATIVA DE CRÉDITO SOLIDARIO CONSOLIDAR. Nit: 800.156.185-8	CUMPLE	CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE

Que conforme al resultado anterior, el Comité Asesor procedió a efectuar la evaluación definitiva de los factores de calificación contemplados en el Pliego de Condiciones Definitivo a las propuestas habilitadas, reflejando el siguiente resultado:

Nro.	NOMBRE DEL PROponente	EVALUACIÓN					TOTAL PUNTAJE
		Técnica			Económica	Protección Industrial Nacional	
		PROFESIONAL	PUBLICACIÓN	TALLER			
1	CARLOS ALBERTO PINZÓN	NO SE EVALUA					0
2	FUNDACIÓN FORO CIVICO	200	200	200	297,78	100	997,78
3	CONSORCIO CEDAVIDA BDP	200	200	200	296,17	100	996,17
4	CONSORCIO ESCUELA GALAN - JARAMILLO	200	200	0	298,83	100	798,83
5	UNIÓN TEMPORAL ALIANZA	200	200	200	297,02	100	997,02
6	FUNDACIÓN ALBERTO MERANI	200	200	200	300,00	100	1000
7	ASOCIACIÓN CRISTIANA	NO SE EVALUA					0
8	CORPROGRESO	NO SE EVALUA					0
9	UNION TEMPORAL CRECIENDO JUNTOS	NO SE EVALUA					0

Teniendo en cuenta el resultado final de la evaluación definitiva, el Comité Asesor procede a recomendar al ordenador del gasto la adjudicación del contrato producto del proceso de selección No. SALH-ARC-019-2017, al proponente FUNDACIÓN INTERNACIONAL PEDAGÓGICA CONCEPTUAL ALBERTO MERANI, identificado con el NIT. 800.055.691-8, hasta la suma de MIL SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA PESOS (\$1.797.859.840), Moneda Corriente, incluido IVA, valor de cada fase, porcentaje único de coordinación para la fase de fortalecimiento, y todos los gastos administrativos, costos directos e indirectos, derechos, impuestos nacionales, distritales, municipales, tasas y demás contribuciones a que haya lugar, distribuido de la siguiente manera: 1) Para la actual Vigencia Fiscal 2017, hasta por la suma de MIL CIENTO SETENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS (\$1.176.339.693), Moneda Corriente, incluido IVA, valor de cada fase y todos los gastos administrativos, costos directos e indirectos, derechos, impuestos nacionales, distritales, municipales, tasas y demás contribuciones a que haya lugar, respaldado con el Certificados de Disponibilidad Presupuestal N° 15417 de



treinta (30) de enero de 2017 expedido por el Coordinador del Grupo de Presupuesto de la ARN; 2) Para la Vigencia Fiscal 2018, hasta por la suma de **SEISCIENTOS VEINTIÚN MILLONES QUINIENTOS VEINTE MIL CIENTO CUARENTA Y SIETE PESOS (\$621.520.147)**, Moneda Corriente, incluido IVA, valor de cada fase, porcentaje único de coordinación para la fase de fortalecimiento, y todos los gastos administrativos, costos directos e indirectos, derechos, impuestos nacionales, distritales, municipales, tasas y demás contribuciones a que haya lugar, respaldado mediante el comunicado de aprobación del cupo de vigencia futura ordinaria del 13 de julio de 2017 con Radicado 2-2017-021655, expedido por el Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior, en razón a que el proponente obtuvo un total de **1.000** puntos sobre 1.000 posibles.

Miércoles, 30 de agosto de 2017

COMITÉ ASESOR EVALUADOR

PIP Angela Uspigaz
JOAQUÍN GASTELBONDO MEDINA
Verificación de Requisitos Habilitantes Técnicos y
Evaluación Técnica y Evaluación Económica

[Signature]
DAVID RICARDO MARULANDA MARÍN
Verificación de Requisitos Habilitantes Técnicos
y Evaluación Técnica y Evaluación Económica

Lina Margarita Perea M.
LINA MARGARITA PEREA MOJICA
Verificación de Requisitos Habilitantes Técnicos y
Evaluación Técnica y Evaluación Económica

Angela María Díaz
ANGELA MARÍA DÍAZ
Verificación de Requisitos Habilitantes Técnicos
y Evaluación Técnica y Evaluación Económica

[Signature]
SÓNIA MARIA LEON HIGUERA
Verificación de Requisitos Habilitantes Técnicos y
Evaluación Técnica y Evaluación Económica

Adriana Isabel Vasquez Mauna
ADRIANA ISABEL VÁSQUEZ MAUNA
Verificación de Requisitos Habilitantes Técnicos
y Evaluación Técnica y Evaluación Económica

Anexo 6. Contrato entre ARN y Fundación Alberto Merani (Operador)



ARN Agencia para la
Reincorporación
y la Normalización



CONTRATO ARN

N° 1192

CLASE:
CONTRATISTA:

PRESTACIÓN DE SERVICIOS
FUNDACIÓN INTERNACIONAL
PEDAGÓGICA CONCEPTUAL ALBERTO
MERANI

Entre los suscritos, por una parte, **ANDRÉS FELIPE STAPPER SEGRERA**, identificado con la cédula de ciudadanía N° 80.108.439 de Bogotá D.C., quien de acuerdo con la Resolución de nombramiento No. 0080 del 21 de enero de 2016, y acta de Posesión No. 0008 de la misma fecha y año, quien actúa en su calidad de **SECRETARIO GENERAL de la AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN - ARN**, identificada con NIT: 900.477.169-8, con facultades para suscribir el presente contrato de conformidad con la Resolución **2266** del 10 de diciembre de 2015, expedida por el Director General de la **ARN**, quien en adelante se denominará la **ARN** y; por otra, **NELSON FABIO SEVILLA SALAZAR**, identificado con la cédula de ciudadanía N° 10.293.094 de Popayán, quien actúa en calidad de representante legal de **FUNDACIÓN INTERNACIONAL PEDAGÓGICA CONCEPTUAL ALBERTO MERANI**, identificada con el NIT 800.055.691-8 y debidamente facultada para actuar, y quien en adelante se denominará **EL CONTRATISTA**, hemos acordado celebrar el contrato contenido en las cláusulas que se estipulan más adelante, previas las siguientes **CONSIDERACIONES**:

1. El Decreto 4138 de 2011, creo la Agencia Colombiana Para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, ACR, como una Unidad Administrativa Especial del Orden Nacional, con personería jurídica autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con el objeto de: *"gestionar, implementar, coordinar y evaluar de forma articulada con las instancias competentes, los planes, programas y proyectos de la Política de Reintegración, con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia"*.
2. Que de conformidad con lo establecido en el Decreto 4138 de 2011, se asignó a la –ACR, entre otras funciones, las relativas a: *"(...) 4. Fortalecer el proceso de reconciliación con las comunidades receptoras de población desmovilizada que permita consolidar el proceso de reintegración." (...) 10. Acompañar y asesorar a las entidades competentes en la definición de políticas y estrategias relacionadas con la prevención del reclutamiento y la desvinculación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes menores de edad de grupos armados organizados al margen de la ley. (...)"*
3. Que mediante el Decreto Ley 897 de 2017, se modificó la denominación de la Agencia Colombiana Para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Arma - ACR, por la de *"Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN"*; así como el objeto de la ARN, por el siguiente: *"La Agencia para la Reincorporación y Normalización, ARN tiene como objeto gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de Reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia"*.
4. Que el Grupo de Comunidades de la AGENCIA PARA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN - ARN, formuló estudio previo de conformidad con lo señalado en los numerales 7° y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, y el artículo 2.2.1.1.2.11, del Decreto 1082 de 2015.
5. Que mediante Resolución No. 1468 de 2017, el Secretario General de la Agencia Colombiana para la Reintegración, ordenó la apertura del proceso de Selección Abreviada Literal H No. SALH-ACR-019-2017, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2, numeral 2° Literal H de la Ley 1150 de 2007 y artículos 2.2.1.2.1.2.20 y 2.2.1.2.1.2.25, de Decreto 1082 de 2015 y cuyo objeto consiste en: *"Implementar la Estrategia de Prevención de Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes a los grupos organizados al margen de la Ley y grupos delictivos"*



organizados, "Mambrú no va a la guerra...Este es otro cuento" con el fin de favorecer procesos que agencien la capacidad de las comunidades para la prevención del reclutamiento y utilización de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) por parte de grupos delictivos organizados y grupos armados al margen de la ley, mediante el fortalecimiento de herramientas de protección integral de las instituciones y comunidades".

6. Que la ARN mediante Resolución No. 1860 del 2017, ADJUDICÓ el proceso de Selección Abreviada Literal H No. SALH-ACR-019-2017 a **FUNDACIÓN INTERNACIONAL PEDAGÓGICA CONCEPTUAL ALBERTO MERANI**, identificada con el NIT 800.055.691-8, hasta por la suma de **MIL SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA PESOS (\$1.797.859.840)**, Moneda Corriente, incluido IVA, valor de cada fase, porcentaje único de coordinación para la fase de fortalecimiento, y todos los gastos administrativos, costos directos e indirectos, derechos, impuestos nacionales, distritales, municipales, tasas y demás contribuciones a que haya lugar, distribuido de la siguiente manera: 1) Para la actual Vigencia Fiscal 2017, hasta por la suma de **MIL CIENTO SETENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS (\$1.176.339.693)**, Moneda Corriente, incluido IVA, valor de cada fase y todos los gastos administrativos, costos directos e indirectos, derechos, impuestos nacionales, distritales, municipales, tasas y demás contribuciones a que haya lugar, respaldado con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 15417 de treinta (30) de enero de 2017 expedido por el Coordinador del Grupo de Presupuesto de la ARN; 2) Para la Vigencia Fiscal 2018, hasta por la suma de **SEISCIENTOS VEINTIÚN MILLONES QUINIENTOS VEINTE MIL CIENTO CUARENTA Y SIETE PESOS (\$621.520.147)**, Moneda Corriente, incluido IVA, valor de cada fase, porcentaje único de coordinación para la fase de fortalecimiento, y todos los gastos administrativos, costos directos e indirectos, derechos, impuestos nacionales, distritales, municipales, tasas y demás contribuciones a que haya lugar, respaldado mediante el comunicado de aprobación del cupo de vigencia futura ordinaria del 13 de julio de 2017 con Radicado 2-2017-021655, expedido por el Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público..
7. Que el presente contrato se celebra de acuerdo con lo establecido en los artículos 2.2.1.2.1.2.25 del Decreto 1082 de 2015, en concordancia con lo señalado en el literal h) numeral 2° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007.

Dadas las consideraciones anteriores, las partes acuerdan las siguientes **CLÁUSULAS: PRIMERA. OBJETO:** Implementar la Estrategia de Prevención de Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes a los grupos organizados al margen de la Ley y grupos delictivos organizados, "Mambrú no va a la guerra...Este es otro cuento" con el fin de favorecer procesos que agencien la capacidad de las comunidades para la prevención del reclutamiento y utilización de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) por parte de grupos delictivos organizados y grupos armados al margen de la ley, mediante el fortalecimiento de herramientas de protección integral de las instituciones y comunidades. **SEGUNDA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: I. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS:** 1. Presentar para aprobación del supervisor designado por la ARN, el cronograma de actividades para la implementación de la Estrategia de Prevención. 2. Contratar, capacitar y garantizar el equipo de trabajo que se requiere para la ejecución del contrato de conformidad con las condiciones establecidas en el Anexo Técnico. 3. Implementar la Estrategia de Prevención, de conformidad con las fases y tiempos estipulados en el anexo técnico, teniendo en cuenta la parte I y la parte II, descritas en dicho documento. 4. Entregar los productos definidos para cada fase, de conformidad con lo descrito en el Anexo Técnico. 5. Realizar el proceso de articulación de todas y cada una de las fases del proyecto. 6. Aplicar los instrumentos metodológicos para la recolección de la información en terreno. 7. Utilizar metodologías participativas de investigación social y de herramientas estratégicas que promuevan la construcción de consensos acorde con lo planteado con el anexo técnico, y emplear elementos cualitativos, acordes con las características de cada grupo poblacional y cada contexto territorial. 8. Entregar a la supervisión, para su aprobación y revisión, los productos e informe resultantes que correspondan para cada uno de los desembolsos a efectuar, descritos en el acápite de la "forma de pago". 9. Entregar el presupuesto detallado que dé cuenta de las fases, actividades indicadas en el cronograma según formato entregado por la ARN y condiciones del Anexo Técnico. 10. Elaborar y entregar los informes de ejecución financiera de acuerdo con los requerimientos solicitados por la supervisión y condiciones del anexo técnico. 11. Entregar a la supervisión durante los cinco (5) días posteriores a la finalización de cada una de las fases, el reporte de los indicadores de cada una de éstas de acuerdo con la batería de indicadores entregados por LA ARN y demás condiciones establecidas en el anexo técnico. LA ARN, se reserva el derecho de establecer nuevos indicadores. 12. Definir y aplicar, oportuna y eficazmente, los aspectos logísticos necesarios, para el

3



ARN

Agencia para la
Reincorporación
y la Normalización



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

1947 - 100 años de INDEPENDENCIA

desarrollo de cada una de las Fases. **13.** Participar, a través de los coordinadores regionales del Proyecto, en los Comités Técnicos de Seguimiento de conformidad con los lineamientos establecidos en el Anexo Técnico. **14.** Entregar dos (2) copias del informe final, una vez sea aprobado por el supervisor, en medio impreso y digital. **15.** Garantizar la reinversión de los saldos no ejecutados en cada fase del proyecto, previa aprobación de la supervisión y condiciones del anexo técnico. **16.** Ejecutar todas las actividades necesarias para desarrollar la Estrategia "Mambrú No va a la Guerra - Este es otro cuento", de acuerdo con las condiciones estipuladas en el contrato, el anexo técnico, la propuesta y demás documentos que hacen parte integral del contrato. **17.** Presentar el presupuesto para cada una de las treinta (30) iniciativas locales juveniles (Fase de fortalecimiento), de conformidad con las exigencias técnicas y logísticas de las actividades solicitadas, el cual deberá estar acompañado de una (1) cotización como respaldo del mismo, para aprobación del supervisor del contrato. Las cotizaciones deberán reflejar las mejores alternativas de precio, cumplir las características técnicas, con los criterios de calidad y eficiencia requeridos. **PARÁGRAFO:** La Entidad se reserva la facultad de realizar una segunda (2) cotización, cuando advierta que la cotización presentada por el contratista no refleja las mejores alternativas de calidad/precio del mercado. Se deberá optar siempre por realizar la iniciativa con la cotización que refleje las mejores alternativas de calidad/precio. **II. OBLIGACIONES GENERALES:** **1.** Cumplir con el objeto del contrato y garantizar la oportuna y adecuada prestación de los servicios, de acuerdo con las especificaciones y características establecidas en el Anexo Técnico y la oferta presentada y aceptada por la Entidad, documentos que hacen parte integral del contrato. **2.** Prestar en óptimas condiciones los servicios objeto del contrato, de acuerdo con los requisitos solicitados en el Anexo Técnico y en el plazo que se establezca para tal fin. **3.** Constituir la Garantía Única de Cumplimiento y la Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual y presentarlas para la aprobación de la ARN. **4.** Suscribir el acta de inicio en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles después de la aprobación de la garantía. **5.** Proveer los medios tecnológicos necesarios para garantizar la ejecución del objeto contratado. **6.** Salvaguardar la información confidencial que obtenga o conozca en el desarrollo de sus actividades, salvo requerimiento expreso de autoridad competente. **7.** Responder ante terceros por los daños que se ocasionen y que provengan de causas que le sean imputables. **8.** Asegurar planes que mitiguen el riesgo de daño o pérdida de datos, en el desarrollo e implementación de la Estrategia "Mambrú No va a la Guerra - Este es otro cuento". **9.** Asistir a las reuniones que sean convocadas por parte del supervisor del contrato, con el objeto de atender las reclamaciones y decisiones relativas al servicio, las cuales quedarán consignadas en actas y serán de obligatorio cumplimiento. **10.** Presentar los informes de ejecución del objeto y obligaciones del contrato y los que sean requeridos por el supervisor en forma oportuna, y suministrar toda la información y colaboración requerida para el normal desarrollo de su gestión. **11.** Atender las observaciones y requerimientos que le formule la ARN directamente o por conducto del supervisor designado, para que se corrija cualquier falla, dentro de los términos establecidos en el presente contrato, o en su defecto, en el razonable que se pacte para el efecto. lo anterior, de acuerdo con los formatos, requerimientos, procedimientos y plazos indicados en el contrato, el anexo técnico y demás documentos que hacen parte integral del contrato. **12.** Transferir los derechos económicos provenientes de la propiedad intelectual de esta labor, de la cual la ARN será titular de los derechos de propiedad intelectual de los documentos originados resultantes del servicio realizado, no pudiéndose copiar o publicar las mismas sin los permisos y acuerdos pertinentes que previamente se establezcan de acuerdo a la confidencialidad. **13.** Garantizar la confidencialidad y la reserva de la información suministrada por la Entidad para el desarrollo e implementación de la estrategia regional de prevención. **14.** Obrar con lealtad y buena fe durante la celebración, ejecución y terminación del contrato y aún, con posterioridad a éste, evitando retrasos y entramientos. **15.** No acceder a peticiones o amenazas de quienes actúen por fuera de la ley, con el fin de obligarlo a hacer u omitir algún acto, informando inmediatamente a la ARN y demás autoridades competentes, cuando se presenten tales peticiones o amenazas. **16.** Pagar por su cuenta y riesgo, todos los salarios, prestaciones legales y extralegales así como realizar la afiliación obligatoria y pago actualizado del personal que requiera en desarrollo del contrato, al Sistema General de Seguridad Social, conforme al artículo 182 de la Ley 100 de 1993, Ley 789 de 2002, Decreto 1703 de 2002, las Leyes 797 y 828 de 2003, el Decreto 510 de 2003 y el Decreto-Ley 723 de 2013, so pena de hacerse acreedor a las sanciones establecidas en las normas citadas, y responder por el pago oportuno de los salarios, indemnizaciones y prestaciones sociales del personal empleado por el contratista. **17.** Restablecer el valor de las Garantías otorgadas, cuando éstas se hayan visto reducidas por razón de las reclamaciones efectuadas por la ARN. De igual manera, en cualquier evento en que se adicione el valor del contrato o se prorrogue su término, deberá ampliar el valor o la vigencia de las garantías, según sea el caso. **18.** Cumplir con las normas e instrucciones administrativas y de seguridad establecidas por la ARN. **19.** Liquidar el contrato. **20.** Las demás que se deriven de la naturaleza del presente contrato y que sean indispensables para cumplir su objeto. **III. CONFIDENCIALIDAD.-** El proponente se compromete a: **1)** No divulgar la información que le sea suministrada por la ARN o que obtenga en desarrollo del objeto contractual y/o de los servicios prestados, sin previo consentimiento escrito



ARN

Agencia para la
Reincorporación
y la Normalización



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS

447 E.L.U. 2017. 447.000.000

por parte de la ARN. 2) No comunicar, divulgar, aportar ni utilizar indebidamente los secretos que se le hayan confiado o la información que haya conocido en virtud de los asuntos materia del servicio, a ningún título frente a terceros ni en provecho propio. 3) Abstenerse de dar información a medios de comunicación. El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones mencionadas dará lugar a la adopción de medidas previstas en el contrato y de conformidad con la Ley, caso en el cual la ARN adelantará las acciones legales pertinentes. **PÁRAGRAFO PRIMERO. DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.** De conformidad con lo dispuesto en la Ley Estatutaria 1581 de 2012, los datos personales que se obtengan por parte del CONTRATISTA (titular de la información) a través de los vínculos contractuales celebrados entre LA ARN y el CONTRATISTA, serán compilados, almacenados, consultados, usados, compartidos, intercambiados, transmitidos, transferidos y objeto de tratamiento en bases de datos, las cuales estarán destinadas a las siguientes finalidades: i) Dar cumplimiento de las obligaciones de LA ARN con Organismos de Control, Inspección y Vigilancia, así como para dar respuesta a requerimientos de organismos gubernamentales y demás autoridades nacionales y judiciales, así como para dar cumplimiento por parte de LA ARN de sus obligaciones legales, judiciales u órdenes administrativas. ii) Dar cumplimiento de las obligaciones contraídas por LA ARN con EL CONTRATISTA, con relación a pago de los honorarios y demás consagradas en el contrato. Con la aceptación de la presente autorización, EL CONTRATISTA permite el tratamiento de sus datos personales para las finalidades mencionadas y reconoce que los datos suministrados a LA ARN son ciertos, dejando por sentado que no se ha omitido o adulterado ninguna información. **PÁRAGRAFO SEGUNDO.** Se deja constancia que EL CONTRATISTA tiene el derecho de acceder en cualquier momento a los datos suministrados, a solicitar su corrección, actualización o supresión en los términos establecidos en la Ley Estatutaria 1581 de 2012, mediante escrito dirigido a LA ARN indicando las razones por las cuales solicita alguno de los trámites anteriormente mencionados, con el fin que LA ARN pueda revisarlas y pronunciarse sobre las mismas. **PÁRAGRAFO TERCERO.** LA ARN se compromete a implementar todas las medidas necesarias para garantizar un tratamiento idóneo de los datos personales y a cumplir con las disposiciones que se tienen en esta materia. **TERCERA. OBLIGACIONES DE LA ARN:** 1. Expedir el registro presupuestal. 2. Aprobar la Garantía Única de Cumplimiento y la Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual que garantizan el contrato. 3. Suscribir el Acta de Inicio. 4. Verificar que el servicio cumpla con las condiciones técnicas y de calidad exigidas, a través del supervisor del contrato. 5. Suministrar la información necesaria para el desarrollo del contrato. 6. Realizar los pagos previa presentación correcta por parte del contratista, de los documentos requeridos y acorde con los plazos establecidos por la ARN. 7. Cumplir y hacer cumplir las condiciones pactadas en el contrato y en los documentos que de él forman parte. 8. Conformar y hacer parte del Comité Técnico de Seguimiento. 9. Designar un supervisor que se encargue de vigilar el adecuado y oportuno cumplimiento de las obligaciones contraídas. 10. Aprobar los informes y documentos presentados por el contratista, previa verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato y los documentos que hacen parte integral del mismo. 11. Suscribir los documentos contractuales necesarios para la ejecución del contrato. 12. Liquidar el contrato. **CUARTA. PLAZO DE EJECUCIÓN:** El plazo de ejecución del contrato a celebrar, será hasta por el término de nueve (09) meses, contados a partir de la firma del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato. **QUINTA. VALOR:** El valor del presente contrato es hasta por la suma de MIL SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA PESOS (\$1.797.859.840), Moneda Corriente, incluido IVA, valor de cada fase, porcentaje único de coordinación para la fase de fortalecimiento, y todos los gastos administrativos, costos directos e indirectos, derechos, impuestos nacionales, distritales, municipales, tasas y demás contribuciones a que haya lugar, distribuido de la siguiente manera: 1) Para la actual Vigencia Fiscal 2017, hasta por la suma de MIL CIENTO SETENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS (\$1.176.339.693), Moneda Corriente, incluido IVA, valor de cada fase y todos los gastos administrativos, costos directos e indirectos, derechos, impuestos nacionales, distritales, municipales, tasas y demás contribuciones a que haya lugar. 2) Para la Vigencia Fiscal 2018, hasta por la suma de SEISCIENTOS VEINTIÚN MILLONES QUINIENTOS VEINTE MIL CIENTO CUARENTA Y SIETE PESOS (\$621.520.147), Moneda Corriente, incluido IVA, valor de cada fase, porcentaje único de coordinación para la fase de fortalecimiento, y todos los gastos administrativos, costos directos e indirectos, derechos, impuestos nacionales, distritales, municipales, tasas y demás contribuciones a que haya lugar. **SEXTA. IMPUTACION PRESUPUESTAL:** Las erogaciones que se causen por razón de pago de este contrato se efectuarán: 1). Para la vigencia 2017, con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 15417 del 30 de enero de 2017 expedido por el Coordinador del Grupo de Presupuesto de la ARN. 2). Para la vigencia 2018, con cargo a la aprobación del cupo de vigencia futura ordinaria del 13 de julio de 2017 con Radicado 2-2017-021655, expedido por el Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **SEPTIMA. FORMA Y REQUISITOS PARA EL PAGO:** El pago se realizará de la siguiente manera:



PAGOS	PRODUCTOS	VALOR A PAGAR
PRIMER PAGO	Cronograma de actividades a desarrollar durante todo el plazo de ejecución del contrato.	39% Del valor total ofertado. (Incluidos todos costos directos e indirectos, derechos, impuestos nacionales, distritales, municipales, tasas y demás contribuciones a que haya lugar)
	Estrategia de comunicaciones, teniendo en cuenta los requisitos expuestos dentro del Anexo Técnico, en materia de calidad y cantidad de los productos audiovisuales.	
	Plan de Diagnóstico Zonal conforme a las indicaciones establecidas dentro del Anexo Técnico.	
	Certificación del equipo mínimo de trabajo con soportes que evidencien su vinculación desde el inicio del contrato.	
SEGUNDO PAGO	Diagnósticos Zonales según condiciones del Anexo Técnico	12% Del valor total ofertado (Incluidos todos costos directos e indirectos, derechos, impuestos nacionales, distritales, municipales, tasas y demás contribuciones a que haya lugar)
	Plan de Fortalecimiento de cada una de las iniciativas de conformidad a las especificaciones del Anexo Técnico.	
	Presupuestos indicativos de las iniciativas a fortalecer de acuerdo con las condiciones impartidas por la supervisión.	
TERCER PAGO	Informe de avance de la sistematización de conformidad con las especificaciones del Anexo Técnico.	14.43% Del valor total ofertado (Incluidos todos costos directos e indirectos, derechos, impuestos nacionales, distritales, municipales, tasas y demás contribuciones a que haya lugar)
	Entrega de Caja de herramientas para la fase de Fortalecimiento de Iniciativas Locales Juveniles de conformidad con las condiciones del anexo técnico.	
	Plan de visibilización de las iniciativas según las especificaciones del anexo Técnico.	
CUARTO PAGO	Informe final de la retroalimentación y sistematización de la experiencia de las intervenciones conforme al contenido mínimo establecido dentro del Anexo Técnico.	24.57% Del total valor ofertado El contratista deberá incluir dentro de este valor el porcentaje único de coordinación ofertado para la fase de fortalecimiento de iniciativas locales juveniles y todos los gastos administrativos y costos directos e indirectos, derechos,



	Informe de ejecución financiera del fortalecimiento de las iniciativas de acuerdo con las instrucciones de la supervisión y condiciones del anexo técnico.	impuestos nacionales, distritales, municipales, tasas y demás contribuciones a que haya lugar)
QUINTO PAGO (Sujeto al acta de liquidación del contrato)	Informe final de actividades según especificaciones del Anexo Técnico	10% Del valor total ofertado (Incluidos todos costos directos e indirectos, derechos, impuestos nacionales, distritales, municipales, tasas y demás contribuciones a que haya lugar)
	Registro video gráfico de conformidad con los requisitos del anexo técnico.	

PARÁGRAFO 1: Además de lo anterior, el Contratista deberá presentar los siguientes documentos: a). Factura o documento equivalente conforme a la Ley. b). Certificación expedida por el supervisor, en la que conste expresamente el recibo a satisfacción de los productos mencionados. c). Certificación expedida por el Revisor Fiscal o Representante Legal de la firma, sobre el cumplimiento de los pagos de los aportes de sus empleados a los Sistemas de Salud, Riesgos Laborales y Pensiones de conformidad con lo dispuesto por el artículo 50 Ley 789 de 2002. **PARÁGRAFO 2:** La forma de pago prevista está sujeta a la situación de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez se encuentre aprobado el PAC (Programa Anual Mensualizado de Caja). **LA ARN** no se hace responsable por las demoras presentadas en el trámite para el pago al **CONTRATISTA** cuando ellas fueren ocasionadas por encontrarse incompleta la documentación soporte o no ajustarse a cualquiera de las condiciones establecidas en el presente contrato. **PARÁGRAFO 3:** Los pagos señalados se realizarán dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los documentos requeridos para el efecto, teniendo en cuenta el PAC, mediante abono en cuenta, en pesos colombianos, de acuerdo con la certificación bancaria aportada para tal efecto por **EL CONTRATISTA**. **PARÁGRAFO 4:** La ARN sólo adquiere obligaciones con el proponente favorecido en el presente proceso y bajo ningún motivo o circunstancia aceptará pagos a terceros. **OCTAVA. LUGAR DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** En todo el territorio nacional de la siguiente manera:

DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS
ANTIOQUIA	ITAGUÍ
	EL BAGRE
	ANORÍ
	REMEDIOS
	APARTADÓ
ATLÁNTICO	BARRANQUILLA
BOGOTÁ D.C	BOSA
BOLIVAR	SANTA ROSA DEL SUR
CAQUETA	SAN JOSE DEL FRAGUA
	SAN VICENTE DEL CAGUÁN
CASANARE	CHAMEZA
CAUCA	POPAYÁN
	PUERTO TEJADA
CHOCÓ	RIOSUCIO
CÓRDOBA	TIERRALTA
GUAVIARE	MIRAFLORES

3



HUILA	PITALITO
	LA PLATA
GUAJIRA	RIOHACHA
MAGDALENA	SANTA MARTA
NARIÑO	SAMANIEGO
NORTE DE SANTANDER	TIBÚ
PUTUMAYO	PUERTO ASÍS
QUINDÍO	ARMENIA
SANTANDER	FLORIDA BLANCA
	BARRANCABERMEJA
SUCRE	OVEJAS
TOLIMA	PLANADAS
VALLE DEL CAUCA	FLORIDA
VAUPÉS	MITÚ

NOVENA. AFILIACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CON EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL: El CONTRATISTA manifiesta que está afiliado y al día en el pago de los aportes parafiscales y al Sistema de Seguridad Social Integral y de todo el personal a su cargo. **NOVENA. GARANTÍAS:** Dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al perfeccionamiento del contrato, EL CONTRATISTA deberá constituir a favor de la AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN - ARN, identificada con NIT 900.477.169-8, una garantía única a favor de Entidades Estatales, de acuerdo con la modalidad de garantía de que trata el Decreto 1082 de 2015 y que para el efecto seleccione el contratista, que ampare los siguientes riesgos:

RIESGO	PORCENTAJE	SOBRE EL VALOR	VIGENCIA
Cumplimiento	30%	Del contrato	Duración igual al plazo de ejecución y seis (6) meses más
Calidad de los Servicios	30%	Del contrato	Duración igual al plazo de ejecución y seis (6) meses más
Pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales	10%	Del contrato	Duración igual al plazo de ejecución y tres (3) años más.
Responsabilidad Extracontractual Civil	400 SMMLV		Duración igual al plazo de ejecución del contrato

PARÁGRAFO PRIMERO. EL CONTRATISTA deberá restablecer el valor de la garantía cuando éste se haya visto reducido por razón de las reclamaciones efectuadas por LA ARN. De igual manera, en cualquier evento en que se adicione el valor del contrato o se prorrogue su término, EL CONTRATISTA deberá ampliar el valor de la garantía otorgada o ampliar su vigencia, según el caso. **PARÁGRAFO SEGUNDO.** Una vez iniciada la ejecución del contrato, en caso de incumplimiento del CONTRATISTA de la obligación de obtener la ampliación de la garantía, su renovación, de restablecer su valor o de otorgar una nueva garantía que ampare el cumplimiento de las obligaciones que surjan por razón de la celebración, ejecución y liquidación del contrato, el CONTRATISTA autoriza a la ARN a solicitar la modificación correspondiente y asume el valor de la prima. **DÉCIMA. CONTROL Y SUPERVISIÓN;** LA ARN ejercerá la supervisión del presente contrato a través de MARIA DEL PILAR RUIZ BRAVO - Asesora de la Dirección Programática de Reintegración o quien designe por escrito el Secretario General, quien tendrá a cargo las siguientes obligaciones: a. Vigilar, controlar y verificar el cumplimiento del objeto contractual y las obligaciones a cargo del CONTRATISTA; b. Formular al CONTRATISTA las observaciones y lineamientos que estime procedentes para el desarrollo y ejecución del



contrato; c. Hacer al CONTRATISTA los requerimientos escritos que sean necesarios para que éste cumpla el objeto y las obligaciones del contrato; d. En caso de retraso o incumplimiento del CONTRATISTA, elaborar oportunamente un informe al ordenador del gasto en el cual se deje en conocimiento la situación, debidamente sustentada. e. Solicitar la suspensión, modificación, terminación, liquidación o cualquier trámite de tipo contractual, previa aprobación del Ordenador del Gasto de la ARN; f. Realizar el seguimiento y control de la ejecución presupuestal del contrato conforme con la propuesta económica y la forma de pago. g. Elaborar la certificación de cumplimiento con la respectiva constancia de haber verificado que el CONTRATISTA ha efectuado los pagos al Sistema de Seguridad Social Integral, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 y el inciso segundo y parágrafo 1 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y que cumplió con sus obligaciones contractuales; h. Remitir oportunamente a la Subdirección Administrativa de la ARN los documentos necesarios para efectuar los pagos al CONTRATISTA; i. Verificar la vigencia de la garantía y exigir al contratista los certificados de modificación cuando se suscriban modificaciones, adiciones o suspensiones, para su correspondiente aprobación por parte de la ARN. j. A la terminación del plazo de ejecución, entregar a la Secretaría General – Grupo de Gestión Contractual de la ARN o al área que haga sus veces, un informe de supervisión en el que se evidencie la ejecución contractual, junto con la información y documentos necesarios para adelantar la liquidación del contrato; k. Mantener debidamente organizado un archivo con toda la información utilizada y elaborada durante la ejecución del contrato y remitirla al Grupo de Asuntos Contractuales; l. Presentar los informes sobre situaciones que puedan afectar el equilibrio económico y financiero del contrato; m. Cumplir las demás obligaciones que correspondan a la naturaleza misma del contrato y que sean necesarias para su buen desarrollo. **PARAGRAFO.** El supervisor será el responsable de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, y cumplirá sus obligaciones, facultades y deberes de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 83, 84 y 85 de la Ley 1474 de 2011. Teniendo en cuenta que la ejecución del contrato es a nivel nacional y la supervisión se ejercerá desde el nivel central, esa supervisión contará con puntos de control y verificación de cumplimiento en los Grupos Territoriales. **DÉCIMA PRIMERA. DECLARACION DE HABILIDAD:** El CONTRATISTA manifiesta bajo la gravedad de juramento, que se entiende prestado con la firma del presente documento, no encontrarse incurso en causal de inhabilidad, incompatibilidad o prohibición legal para celebrar y ejecutar el presente contrato y previstas en los artículos 8, 9 y 10 de la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 1150 de 2007 y los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley 1474 de 2011. **PARAGRAFO PRIMERO.** Así mismo, el CONTRATISTA declara no estar incurso en la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 4 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el artículo 60 de la Ley 610 de 2000 por no encontrarse en el Boletín de Responsables fiscales de la Contraloría General de la República; y que sus recursos provienen del desarrollo de actividades lícitas, en el marco de lo previsto en el artículo 27 de la Ley 1121 de 2006. **PARAGRAFO SEGUNDO.** El CONTRATISTA responderá por haber ocultado al contratar inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones o por haber suministrado información falsa. **DÉCIMA SEGUNDA. EXCLUSION DE RELACION LABORAL:** EL CONTRATISTA ejecutará el presente contrato con sus propios medios y con autonomía técnica y administrativa. En consecuencia, no existirá vínculo laboral alguno entre LA ARN y EL CONTRATISTA. **DÉCIMA TERCERA. INDEMNIDAD:** EL CONTRATISTA mantendrá indemne y defenderá a su propio costo a LA ARN de reclamos, pleitos, quejas, demandas, acciones legales y responsabilidad de cualquier naturaleza, incluyendo costos y gastos provenientes de actos y omisiones del CONTRATISTA en el desarrollo de este contrato. El CONTRATISTA se obliga a evitar que sus acreedores, sus proveedores o terceros presenten reclamaciones judiciales o extrajudiciales contra LA ARN, con ocasión o por razón de sus acciones u omisiones, relacionadas con la ejecución del presente contrato. **DÉCIMA CUARTA. FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO:** EL CONTRATISTA estará exento de responsabilidad o penalidad por atraso de las obligaciones del presente Contrato en caso de fuerza mayor o caso fortuito exenta de culpa que afecten la ejecución del mismo debidamente comprobado de conformidad con la Ley. El CONTRATISTA informará por escrito a LA ARN dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la ocurrencia. El plazo del Contrato se entenderá suspendido, previa suscripción de acta, mientras a juicio de LA ARN subsistan los efectos que originaron la fuerza mayor o caso fortuito. **DÉCIMA QUINTA. SUSPENSION DEL CONTRATO:** Las partes de común acuerdo o por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, podrán suspender la ejecución del presente contrato, mediante la suscripción de un acta, en la cual se indique las razones de la suspensión y el término de duración de la misma, sin que el término de suspensión prorrogue el plazo de ejecución del contrato. **DÉCIMA SEXTA. CESIÓN:** De acuerdo con el inciso 3º del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y las normas que se encuentren vigentes, el contrato sólo podrá cederse con el consentimiento previo y escrito por parte de LA ARN. **DÉCIMA SÉPTIMA. RESPONSABILIDAD DEL CONTRATISTA.** EL CONTRATISTA será responsable ante las autoridades por las omisiones o actos que desarrolle en el ejercicio de las actividades necesarias para el cumplimiento del presente Contrato, cuando con ellos cause perjuicio a la administración o a terceros. **DÉCIMA OCTAVA. TERMINACION, MODIFICACION E INTERPRETACION UNILATERAL:** El presente contrato queda sujeto a las disposiciones que sobre el particular estipulan los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 80 de



ARN

Agencia para la
Reincorporación
y la Normalización



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
POR EL BUEN GOBIERNO

1.993. **DÉCIMA NOVENA. CAUSALES DE TERMINACIÓN DEL CONTRATO:** a. Por mutuo acuerdo de las partes. b. Por la ejecución total del objeto y obligaciones contractuales. c. Por vencimiento del plazo. d. Por incumplimiento del CONTRATISTA en la ejecución del objeto o de cualquiera de las obligaciones pactadas. **VIGÉSIMA. CADUCIDAD:** LA ARN podrá declarar la caducidad del presente contrato con base, en la forma y por las causales previstas en el artículo 18 de la Ley 80 de 1993. **PARAGRAFO.** La declaratoria de caducidad será constitutiva de siniestro de incumplimiento. **VIGESIMA PRIMERA. MULTAS:** En caso de mora, deficiencias o incumplimiento parcial de las obligaciones adquiridas por el CONTRATISTA en virtud del presente Contrato, por motivos a él imputables, la ARN previo cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 17 de la ley 1150 de 2007, 2.2.1.1.1.5.7., del Decreto 1082 de 2015 y 86 de la Ley 1474 de 2011, podrá imponer multas de hasta el diez por ciento (10%) del valor total del Contrato, previa realización del procedimiento señalado en esta cláusula, sin perjuicio de la sanción penal pecuniaria y de la declaratoria de caducidad si a juicio de la ARN se estima conveniente. Una vez ejecutoriado el acto administrativo que la imponga, se harán efectivas directamente por la ARN, compensando directamente, descontando el valor de las multas de los saldos a favor de EL CONTRATISTA, si ello fuere posible, haciendo efectiva la Garantía Única o acudiendo a cualquier otro medio autorizado por la Ley. **VIGESIMA SEGUNDA. PENAL PECUNIARIA.** En caso de incumplimiento total o parcial o declaratoria de caducidad de este contrato, el CONTRATISTA pagará a LA ARN una suma equivalente hasta el 10% del valor total del mismo, suma que se tomará como perjuicios parciales pero no definitivos de los que llegare a existir a favor de LA ARN. Las partes pactan que esta sanción penal pecuniaria tiene carácter parcial, que no extingue ni compensa las obligaciones contractuales a cargo del CONTRATISTA y que es compatible con lo pactado en la cláusula vigésima cuarta y con el cobro definitivo de perjuicios que por vía judicial o extrajudicial debiera hacer LA ARN, en caso de incumplimiento del contrato por el CONTRATISTA o la declaratoria de caducidad del contrato. **PARAGRAFO PRIMERO.** Esta sanción penal pecuniaria se pagará, en su orden, mediante compensación con las sumas debidas al CONTRATISTA; en caso de insuficiencia de saldos para cubrir este valor se cancelarán directamente por el CONTRATISTA o se imputará a la Garantía Única. **PARAGRAFO SEGUNDO.** La mora o incumplimiento a que se refiere esta cláusula, se entiende referida al incumplimiento de las obligaciones sustanciales relativas al objeto del contrato o de cualquier otra obligación de carácter formal. Es entendido y aceptado por las partes que el presente contrato presta mérito ejecutivo y que lo estipulado en esta cláusula constituye compromiso irrevocable de pago a favor de LA ARN si se presenta cualquiera de las situaciones pactadas. **VIGESIMA TERCERA. PROCEDIMIENTO PARA IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO Y CADUCIDAD DEL CONTRATO:** De acuerdo con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. **VIGESIMA CUARTA. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES:** Las diferencias o controversias que surgieren entre las partes por asuntos diferentes a la aplicación de la cláusula de caducidad y de los principios de terminación, modificación e interpretación unilateral, con ocasión de la celebración, ejecución, terminación y liquidación del presente contrato serán solucionadas por cualquiera de los mecanismos de solución de conflictos contemplados en la Ley. **VIGESIMA QUINTA. LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO:** El presente contrato se liquidará en los términos del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 217 del Decreto 019 de 2012. **PARÁGRAFO:** Para la liquidación del presente contrato, se requiere la presentación de los siguientes documentos: a. Informe final de supervisión b. Certificación expedida por el supervisor, en la que conste la verificación del cumplimiento del objeto, las obligaciones y el pago al Sistema de Seguridad Social Integral de acuerdo con lo previsto en la normatividad vigente. c. Informe de actividades del último periodo del servicio efectivamente prestado por parte del CONTRATISTA. d. Informe final de la ejecución total del contrato por parte del CONTRATISTA. **VIGESIMA SEXTA. DOCUMENTOS DEL CONTRATO:** Forman parte integral del presente contrato el Estudio Previo, Anexo Técnico, Pliego de Condiciones, la propuesta presentada por EL CONTRATISTA, así como las demás actas, modificaciones y documentos que se generen en razón o con ocasión a la ejecución del mismo. **VIGESIMA SÉPTIMA. REQUISITOS DE PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN:** El presente contrato se perfecciona con la firma de las partes. Para el inicio de la ejecución del Contrato se requiere la aprobación de la garantía única por parte de LA ARN, la expedición del registro presupuestal y la suscripción del acta de inicio. **VIGESIMA OCTAVA. REGIMEN JURIDICO DEL CONTRATO:** El presente contrato se rige en su celebración, ejecución, liquidación y demás efectos pertinentes por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, Ley 1474 de 2011, Decreto 019 de 2012 y sus decretos reglamentarios y las normas comerciales y civiles, en los eventos no regulados por el Régimen de Contratación estatal. **VIGESIMA NOVENA. GASTOS:** Los gastos que se causen con motivo de la legalización de este contrato, serán por cuenta del CONTRATISTA. **TRIGÉSIMA. DOMICILIO:** Para todos los efectos legales, el domicilio contractual es la ciudad de Bogotá D.C. **TRIGÉSIMA PRIMERA. NOTIFICACIONES.** Los avisos, solicitudes, comunicaciones y notificaciones que las partes deban hacer en desarrollo del presente contrato, así como en las actuaciones, trámites y/o procesos administrativos y/o judiciales y/o mecanismos alternativos de solución de conflictos que se llegaren a adelantar, tanto en la etapa contractual, de ejecución y liquidación del contrato, deben constar por escrito y se entenderán



ARN Agencia para la
Reincorporación
y la Normalización




debidamente efectuadas sólo si son entregadas personalmente o por correo electrónico en los términos del artículo 56 de la Ley 1437 de 2011, a la persona y a las direcciones indicadas a continuación, a la **ARN** en: la Carrera 9 No. 11 – 66, Piso 2, en la Ciudad de Bogotá, D.C., y al **CONTRATISTA** en: Carrera 10 No. 23-32. Bogotá D.C., Teléfono: 7433399 o, a través del Correo electrónico: licitaciones@albertomerani.org

04 SEP 2017

LA ARN,

ANDRÉS FELIPE STAPPER SEGRERA
Secretario General ARN

EL CONTRATISTA,


NELSON FABIO SEVILLA SALAZAR
Representante Legal FUNDACION
INTERNACIONAL PEDAGÓGICA CONCEPTUAL
ALBERTO MERANI.

Proyectó: Javier Mauricio Mosquera – Abogado Grupo de Gestión Comercial
Revisó: Magaly Cala Rodríguez – Coordinadora Grupo de Gestión Comercial



Anexo 7. Pliego de Condiciones



ARN Agencia para la
Reincorporación
y la Normalización



AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN-ARN

PLIEGO DE CONDICIONES DEFINITIVO
(Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015)

SELECCIÓN ABREVIADA No. SALH-ACR-019-2017

OBJETO

IMPLEMENTAR LA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN DE RECLUTAMIENTO Y UTILIZACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES A LOS GRUPOS ORGANIZADOS AL MARGEN DE LA LEY Y GRUPOS DELICTIVOS ORGANIZADOS, 'MAMBRÚ NO VA A LA GUERRA...ESTE ES OTRO CUENTO' CON EL FIN DE FAVORECER PROCESOS QUE AGENCIEN LA CAPACIDAD DE LAS COMUNIDADES PARA LA PREVENCIÓN DEL RECLUTAMIENTO Y UTILIZACIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES (NNAJ) POR PARTE DE GRUPOS DELICTIVOS ORGANIZADOS Y GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY, MEDIANTE EL FORTALECIMIENTO DE HERRAMIENTAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LAS INSTITUCIONES Y COMUNIDADES



ASPECTOS GENERALES

En este documento se describen las condiciones técnicas, financieras, económicas y legales, que los proponentes interesados deben tener en cuenta para elaborar y presentar su propuesta. La presentación de la propuesta por parte del proponente constituye evidencia de que estudió completamente las especificaciones que hacen parte del Pliego de Condiciones; que recibió de **LA ARN**, las aclaraciones necesarias a sus inquietudes y dudas; que está enterado a satisfacción en cuanto al alcance del servicio a prestar, y que ha tenido en cuenta todo lo anterior para fijar el precio y demás aspectos de su propuesta.

Todas las interpretaciones, conclusiones o análisis que efectúe el proponente son de su exclusivo cargo y no comprometen ni vinculan en modo alguno a **LA ARN**.

La información contenida en este documento o proporcionada con el mismo, comunicada verbalmente o en forma escrita por **LA ARN**, no constituye asesoría a los proponentes para la presentación de la propuesta. Será obligación de los interesados en participar en el proceso de selección, obtener su propia asesoría para todos los efectos que guarden relación con la presentación de la propuesta, y con la ejecución del contrato resultante de esta Convocatoria Pública.

El proponente conviene y autoriza que **LA ARN** designe, si lo estima conducente, funcionarios para que realicen visitas a las instalaciones o sedes del proponente con el fin de cotejar la información consignada en su propuesta y para obtener por cualquier medio idóneo la información necesaria para verificar la incorporada a la misma.

Los títulos de los capítulos y disposiciones utilizadas sirven como referencia y no afectan la interpretación del texto de las respectivas disposiciones.

Para efectos del desarrollo del proceso de selección, se entiende por día(s) hábil(es) cualquier día de lunes a viernes, excluyendo los días festivos en la República de Colombia. En caso de que el último día de un período cualquiera establecido en Pliego de Condiciones fuese un día considerado no hábil, aquél se correrá al día hábil siguiente al referido en el calendario. Cuando se pretenda hacer referencia a día(s) calendario, así se consignará expresamente.

De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1., del Decreto 1082 de 2015, el PROYECTO DE PLIEGO DE CONDICIONES, se publica en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECP) en el sitio dispuesto para tal efecto: <http://www.colombiacompra.gov.co>. Esta publicación no genera para **LA ARN**, la obligación de dar apertura al proceso de selección.

COMUNICACIÓN INTERACTIVA

En cumplimiento de lo señalado en el artículo 2.2.1.1.1.7.1., del Decreto 1082 de 2015 y la Ley 527 de 1999, y con el fin de facilitar y agilizar la comunicación interactiva con los proponentes durante el proceso de selección, **LA ARN** publicará toda la información relativa al proceso en el sitio de Internet y <http://www.colombiacompra.gov.co>. En este sitio se podrá consultar los documentos y demás actuaciones que se generen durante el proceso.

SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA

En el evento de conocerse casos especiales de corrupción en las Entidades del Estado, se debe reportar el hecho a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República al número telefónico: (1) 5629300, a los números telefónicos 01 8000 913040; correo electrónico, en la dirección: transparencia@presidencia.gov.co al sitio de quejas en la página web www.anticorruptcion.gov.co; o por correspondencia o personalmente, en la dirección Calle 7 No. 6-54, o en la Entidad en la Carrera 9 No. 11-66.

em



VEEDURÍAS CIUDADANAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 80 de 1993 y numeral 5° del artículo 2.2.1.1.2.1.5., del Decreto 1082 de 2015, se convoca a las veedurías ciudadanas, a las diferentes asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, gremiales, universidades y centros especializados de investigación, para que realicen control social al proceso de selección y, de considerarlo procedente, formulen las recomendaciones escritas que estimen necesarias para buscar la eficiencia institucional, señalándoles que pueden intervenir en todas las audiencias que se realicen dentro del proceso de selección.

DEFINICIONES

Para todos los efectos del proceso de Selección Abreviada y del entendimiento sucesivo de los términos utilizados en el Proyecto de Pliego de Condiciones, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones, entendimiento de términos o denominaciones:

Adjudicatario: Proponente al que se le adjudique el proceso de Selección Abreviada por ser seleccionado en primer orden de elegibilidad y quien deberá celebrar el contrato resultante del proceso.

Contratante: AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS, en adelante LA ARN y/o ENTIDAD y/o AGENCIA.

Contratista: Quien tiene la calidad de adjudicatario dentro este Proceso de Selección y suscriba el correspondiente contrato con LA ARN.

Contrato: Documento suscrito entre LA ARN y el Adjudicatario, para el desarrollo del objeto contractual derivado de esta Convocatoria Pública.

Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley (GAOML): Se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley aquel grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

Grupo Delictivo Organizado (GDO): se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

Grupo Territorial (GT): Grupo territorial -antes Centros de atención-, son las oficinas territoriales de la ARN responsables de hacerles seguimiento a los desmovilizados, así como garantizar la oferta de servicios para estos y para la otra población objetivo del Proceso de Reintegración, tal como están delineados en este

Niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ): Son aquellos beneficiarios de la Estrategia Mamburú no va a la Guerra. Este es otro cuento. Son niños, niñas, adolescentes y jóvenes entre los 5 y 28 años que se interesen por el proyecto en el lugar priorizado para su desarrollo.

PPR: Las personas que se encuentran en Proceso de Reintegración, de conformidad con el Programa que desarrolla LA ARN.

Plazo del proceso: Tiempo que transcurre entre la fecha de apertura del proceso y la fecha de su cierre.

Población vulnerable: Grupo de personas que se encuentran en estado de desprotección o incapacidad frente a una amenaza a su condición psicológica, física y mental, entre otras.

Prevención Temprana: (Mediano Plazo): Hace referencia a situaciones en las cuales el Estado, la sociedad y la familia deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el ejercicio y la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de prevenir su reclutamiento y utilización. Se activa en contextos donde existe presencia de los actores organizados al margen de la ley, economías ilícitas, corredores



ARN Agencia para la
Reincorporación
y la Normalización



del narcotráfico y prácticas de micro tráfico, minas antipersonal, altos índices de violencia y explotación contra los niños, niñas y adolescentes, niveles significativos de pobreza y marginalidad. Se trata de contextos donde los entornos protectores son débiles o no existen, la presencia institucional es escasa y existen pocas oportunidades para la niñez y la adolescencia.

Proyecto de Pliego de Condiciones: Este documento y sus anexos.

Propuestas habilitadas: Propuestas que una vez revisadas, cumplen con los requisitos para participar y con la totalidad de documentos, indicadores y demás requisitos mínimos solicitados y por lo tanto, pasan a ser evaluadas conforme al capítulo respectivo.

Proponente: Persona natural, persona jurídica, consorcio o unión temporal, quienes presentarán oferta técnica y económica.

Solicitud de documentos: Posibilidad que se otorga al proponente para que adjunte documentos no allegados con la propuesta inicial, lo cual deberá hacerse dentro del plazo fijado en el Proyecto de Pliego de Condiciones, siempre y cuando ellos sean subsanables conforme a lo determinado en el parágrafo 1°, del artículo 5° de la Ley 1150 de 2007.

Además de las definiciones descritas en este acápite, se tendrán en cuenta las previstas en la Subsección III del Decreto 1082 de 2015.

97



CAPITULO I

INFORMACIÓN GENERAL

1.1. OBJETO DEL PROCESO

Implementar la Estrategia de Prevención de Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes a los grupos organizados al margen de la Ley y grupos delictivos organizados, 'Mambrú no va a la guerra...Este es otro cuento' con el fin de favorecer procesos que agencien la capacidad de las comunidades para la prevención del reclutamiento y utilización de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) por parte de grupos delictivos organizados y grupos armados al margen de la ley, mediante el fortalecimiento de herramientas de protección integral de las instituciones y comunidades.

1.2. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE

Teniendo en cuenta el objeto de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas – ARN, así como las funciones a ella asignadas, y descritas en el acápite del marco general de los estudios previos, la ARN adelantará este proceso de selección en cumplimiento con lo establecido en el literal h), numeral 2° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 2°.- De las modalidades de selección.

(...)

2. Selección abreviada.

*La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, **las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio**, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.*

(...)

Serán causales de selección abreviada las siguientes:

(...)

h) Los contratos de las entidades, a cuyo cargo se encuentre la ejecución de los programas de protección de personas amenazadas, programas de desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas y grupos al margen de la ley, incluida la atención de los respectivos grupos familiares, programas de atención a población desplazada por la violencia, programas de protección de derechos humanos de grupos de personas habitantes de la calle, niños y niñas o jóvenes involucrados en grupos juveniles que hayan incurrido en conductas contra el patrimonio económico y sostengan enfrentamientos violentos de diferente tipo, y población en alto grado de vulnerabilidad con reconocido estado de exclusión que requieran capacitación, resocialización y preparación para el trabajo, incluidos los contratos fiduciarios que demanden;

(...)

Dicho artículo, se encuentra actualmente reglamentado por el artículo 2.2.1.2.2.25., del Decreto 1082 de 2015, de la siguiente forma:

“2.2.1.2.2.25. Contratación de Entidades Estatales dedicadas a la protección de derechos humanos y población con alto grado de vulnerabilidad. Las Entidades Estatales que tengan a su cargo la ejecución de los programas a los que se refiere el literal h) del numeral 2 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, deben aplicar el procedimiento establecido para la Selección Abreviada de Menor Cuantía”.





ARN

Agencia para la
Reincorporación
y la Normalización



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

REPÚBLICA DE COLOMBIA

En este sentido, la futura contratación en cabeza de la ARN, busca proteger y prevenir el reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en ciertos grupos territoriales (presencia de los actores organizados al margen de la ley, economías ilícitas, corredores del narcotráfico y prácticas de micro tráfico, minas antipersonal, altos índices de violencia y explotación contra los niños, niñas y adolescentes, niveles significativos de pobreza y marginalidad), a grupos organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados con lo que se busca proteger los derechos de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes cuyos derechos se encuentran tutelados en los artículos 44 y 45 de la Constitución Política.

En este marco, se encuentra que la futura contratación se enmarca en el literal h) toda vez que: i) se trata de un contrato de una entidad (ARN) que tiene a su cargo los aspectos citados en el literal mencionado; ii) la contratación, que versa sobre la prevención del reclutamiento de los NNAJ, busca la protección de sujetos de especial protección constitucional quienes a su vez, exigen del Estado total protección, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos. iii) la futura contratación, de acuerdo con la descripción de la necesidad, es una respuesta al desafío que consiste en la continuación del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en los grupos al margen de la ley, por lo que, teniendo en cuenta la correlación que, desde el punto de vista técnico existe entre "reintegración" y "prevención", el objeto de la presente contratación apunta, justamente, al fortalecimiento de la capacidad protectora de las instituciones, de la comunidad y de los NNAJ.

Ahora bien, como resultado del proceso de selección que se adelante, se suscribirá un Contrato de Prestación de Servicios con el proponente seleccionado, quien implementará la Estrategia de Prevención de Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes a los grupos organizados al margen de la Ley y grupos delictivos organizados 'Mambú no va a la guerra... Este es otro cuento', el cual, al no estar regulado de manera expresa en las normas que regulan la Contratación Pública, se regirá por las normas contempladas en el Derecho Comercial y, ante los vacíos de éste, por las normas de carácter Civil, conforme lo previsto en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993.

En ningún caso, los contratos a celebrar, generarán relación laboral ni prestaciones sociales a cargo de LA ARN, y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

En lo no regulado particularmente, se dará aplicación a las normas civiles y comerciales, las reglas previstas en este **PROYECTO DE PLIEGO DE CONDICIONES**, junto con las resoluciones y documentos que se expidan con relación a este proceso de Selección.

1.3. INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES

Los proponentes no deben encontrarse incurso en ninguna causal de inhabilidad e incompatibilidad, consagradas en la Constitución Política, la Ley 80 de 1993, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 1082 de 2015 y demás normas concordantes y el Proyecto del Pliego de Condiciones, declaración que se entenderá manifiesta con la firma de la Carta de Presentación de la Propuesta.

Adicional a lo anterior, los proponentes deberán tener en cuenta el contenido del artículo 5º de la Ley 828 de 2003 "Por la cual se expiden normas para el Control a la Evasión del Sistema de Seguridad Social" relativo a " Sanciones Administrativas", en cuyo tercer inciso se establece: "El no pago de las multas aquí señaladas inhabilitará a la persona natural o jurídica para contratar con el Estado mientras persista tal deuda, salvo que se trate de procesos concursales y existan acuerdos de pago según la Ley 550 de 1999".

Igualmente LA ARN realizará la verificación de los antecedentes disciplinarios, fiscales y de policía, respecto de las empresas y representantes legales que formulen ofrecimientos al interior de la Selección Abreviada.

Cualquier contravención a lo expresado, faculta a LA ARN a rechazar la propuesta, sin incurrir en ninguna responsabilidad.

1.4. PRESUPUESTO OFICIAL ESTIMADO Y DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

El presupuesto oficial estimado para la presente contratación, será hasta por la suma de **MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS (\$1.842.896.993)**, Moneda Corriente, incluido IVA, valor de cada fase, porcentaje único de coordinación para la fase de fortalecimiento, y todos los gastos administrativos, costos directos e indirectos, derechos,





impuestos nacionales, distritales, municipales, tasas y demás contribuciones a que haya lugar distribuido de la siguiente manera:

- Para la actual Vigencia Fiscal 2017, hasta por la suma de **MIL DOSCIENTOS CINCO MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL CIENTO VEINTIUN PESOS (\$1.205.637.121)**, Moneda Corriente, incluido IVA, valor de cada fase y todos los gastos administrativos, costos directos e indirectos, derechos, impuestos nacionales, distritales, municipales, tasas y demás contribuciones a que haya lugar. Lo anterior se encuentra respaldado con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 15417 de treinta (30) de enero de 2017 expedido por el Coordinador del Grupo de Presupuesto de la ARN
- Para la Vigencia Fiscal 2018, hasta por la suma de **SEISCIENTOS TREINTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS (\$637.259.872)**, Moneda Corriente, incluido IVA, valor de cada fase, porcentaje único de coordinación para la fase de fortalecimiento, y todos los gastos administrativos, costos directos e indirectos, derechos, impuestos nacionales, distritales, municipales, tasas y demás contribuciones a que haya lugar. Lo anterior se encuentra respaldado mediante el comunicado de aprobación del cupo de vigencia futura ordinaria del 13 de julio de 2017 con Radicado 2-2017-021655, expedido por el Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este presupuesto se encuentra destinado para la implementación de treinta (30) iniciativas de conformidad con las condiciones establecidas en el anexo técnico.

NOTA 1: El R.U.T. debe presentarse en la condición actual del proponente. En caso de ser adjudicado el contrato a un oferente no responsable del IVA y diferente a un entidad de las que trata el artículo 92 de la ley 30 de 1992, este deberá actualizar el RUT con relación a la responsabilidad frente al IVA y suministrarlo antes de la firma del contrato

1.5. CRONOGRAMA DEL PROCESO

ACTIVIDAD	TERMINO LEGAL /SUSTENTO NORMATIVO	FECHA	LUGAR
Acto administrativo de apertura, publicación de pliego de condiciones definitivo y respuesta a observaciones a proyecto de pliego de condiciones.	Artículos 2.2.1.1.2.1.3. y 2.2.1.1.2.1.5. Decreto 1082 de 2015	Según criterio de la ARN	Portal del Sistema Electrónico de Contratación Pública www.contratos.gov.co y www.colombiacompra.gov.co
Manifestación de Interés	Artículos 2.2.1.2.1.2.20. Decreto 1082 de 2015	En un término no mayor a tres (3) días hábiles contados a partir de la fecha de apertura del Proceso de Contratación	Del 24 de julio hasta el 26 de julio de 2017 Los interesados manifestaran interés, indicando el proceso, por uno de los siguientes medios: comunicación escrita dirigida al Grupo de Gestión Contractual de la ARN, ubicado Carrera 9 No. 11-66 o al correo electrónico contratos@acr.gov.co
Fecha límite para la formulación de observaciones por parte de los interesados al Pliego de Condiciones Definitivo	Inciso segundo Numeral 4 artículo 30 Ley 80 de 1993	Según criterio de la ARN	26 de julio de 2017 Los interesados las pueden formular, indicando el proceso, por uno de los siguientes medios: comunicación escrita dirigida al Grupo de Gestión Contractual de la ARN, ubicado Carrera 9 No. 11-66 Grupo de Gestión Documental; o al correo electrónico contratos@acr.gov.co
Respuestas a las observaciones por parte de la ARN	Inciso segundo Numeral 4 artículo 30 Ley 80 de 1993	Según criterio de la ARN	31 de julio de 2017 Portal del Sistema Electrónico de Contratación Pública www.contratos.gov.co y www.colombiacompra.gov.co

1.6. IDENTIFICACIÓN, TIPIFICACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RIESGOS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007, se establecen como riesgos previsibles, que pueden afectar en algún momento el equilibrio económico del contrato, los que se relacionan a continuación:



No.	Clase	Fuente	Etapas	Tipo	Descripción (Qué puede pasar y cómo puede ocurrir)	Consecuencia de la ocurrencia del evento	Probabilidad	Impacto	Valoración del riesgo	Categoría	A quién se le asigna
1	General	Interno	Selección	Operacional	Seleccionar proponente que no cumplan con la totalidad de los requisitos mínimos	Incumplimiento de los principios de selección objetiva, violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades	1	2	3	Bajo	ENTIDAD
2	Específico	Externo	Ejecución	Operacional	Incumplimiento de las especificaciones técnicas	No se cumpla en su totalidad las especificaciones técnicas establecidas en la ficha técnica	4	5	6	Alto	Contratista
3	Específico	Externo	Ejecución	Operacional	Disponibilidad del equipo de trabajo destinado a desarrollar la asistencia técnica permanente durante las etapas de desarrollo de la Evaluación del Impacto Post	Retrasos en la ejecución del contrato	4	5	6	Alto	Contratista
4	Específico	Externo	Ejecución	Operacional	Idoneidad del equipo de trabajo destinado a desarrollar la asistencia técnica	Deficiencia en la realización de los Grupos Focales, en hallazgos y conclusiones	4	5	6	Alto	Contratista
5	Específico	Externo	Ejecución	Operacional	Seguridad y confidencialidad de la información sensible a la que acceda el contratista con ocasión de la ejecución del contrato	Afectación de la seguridad de las Personas Reintegrados Culminados y afectación de las políticas públicas de la Entidad	3	4	5	Alto	Contratista
6	Específico	Externo	Ejecución	Operacional	Información incorrecta suministrada por la Entidad al contratista	No realización o desarrollo de la Estrategia Post conforme a los parámetros requeridos por la Entidad	3	3	4	Medio	Entidad
7	Específico	Externo	Ejecución	Operacional	indebido aplicación de las pruebas en la Estrategia de Monitoreo Post	Valoración errónea de los métodos de verificación y seguimientos a personas PPRs	4	5	6	Alto	Contratista
8	Específico	Externo	Ejecución	Operacional	Situaciones de Orden Público en los municipios en donde se implementará la Estrategia Regional de Prevención de Reclutamiento	Afectará la ejecución o no de la implementación de la Estrategia y el desarrollo de las Iniciativas Locales Juveniles	4	5	6	Alto	Entidad - Contratista



ARN

Agencia para la
Reinserción
y la Normalización



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

9	General	Externo	Ejecución	Jurídico	Acciones laborales de personal vinculado con el contratista	Afectación en el desarrollo del cronograma de trabajo	2	2	3	Medio	Contratista
---	---------	---------	-----------	----------	---	---	---	---	---	-------	-------------

6.6. FORMA DE MITIGARLOS

No.	Tratamiento/ Controles a ser implementados	Impacto después del tratamiento				¿Afecta la ejecución del contrato?	Persona responsable por implementar el	Fecha estimada en que se completa el tratamiento	Monitoreo y Revisión	
		Probabilidad	Impacto	Valoración del riesgo	Categoría				¿Cómo se realiza el monitoreo?	Periodicidad ¿Cuándo?
1	Solicitud de subsanación de requisitos habilitantes.	1	2	2	Bajo	NO	Comité evaluador	Término de evaluación de las propuestas	Al término de evaluación de propuestas	En el informe de evaluación de las propuestas
2	Seguimiento constante por parte del supervisor a la ejecución del contrato, apremios, alertas a Directivos	1	2	2	Bajo	NO	Supervisor	Durante el plazo de ejecución del contrato	Elaboración de informe de supervisión, informes del contratista y reunión con el contratista	Al momento de realizar los pagos
3	Cambio de alguno de los integrantes del equipo de trabajo por uno con iguales o superiores requisitos a los exigidos	2	2	1	Bajo	SI	Supervisor	Durante el plazo de ejecución del contrato	Elaboración de informe de supervisión y acta de reunión con el contratista	Durante la ejecución contractual
4	Cambio de alguno de los integrantes del equipo de trabajo por uno con iguales o superiores requisitos a los exigidos	2	2	1	Bajo	SI	Supervisor	Durante el plazo de ejecución del contrato	Elaboración de informe de supervisión y acta de reunión con el contratista	Durante la ejecución contractual
5	Control en el suministro de la información, verificación de responsables que la reciben por parte del contratista	2	1	1	Bajo	SI	Supervisor	Durante el plazo de ejecución del contrato	Elaboración de informe de supervisión	Durante la ejecución contractual



6	Revisión y entrega de los insumos, guías y procedimientos establecidos por la Entidad, difusión de manera clara	2	1	1	Bajo	SI	Supervisor	Durante el plazo de ejecución del contrato	Registro y control de la información, capacitación, guías y procedimientos de la entidad	Durante la ejecución contractual
7	Revisión y análisis de la información recopilada por el Comité Técnico	2	1	1	Bajo	SI	Supervisor	Durante el plazo de ejecución del contrato	Registro y control de la información, capacitación, guías y procedimientos de la entidad	Durante la ejecución contractual y con los informes presentados a la entidad
8	Análisis de la situación de Orden Público y reprogramación de zonas a intervenir	2	2	1	Bajo	SI	Supervisor	Durante el plazo de ejecución del contrato	Seguimiento con la Policía y Ejército Nacional sobre informes de seguridad y Orden Público	Durante toda la ejecución del contrato
9	Cambio del personal profesional o técnico afectado por otro	2	2	1	Bajo	SI	Supervisor	Durante el plazo de ejecución del contrato	Informe del supervisión y solicitud de cambio del personal afectado	Cumplimiento del cronograma establecido por cada una de las fases

1.7. OBSERVACIONES Y/O ACLARACIONES ADICIONALES DE LOS OFERENTES SOBRE EL ALCANCE Y CONTENIDO DEL PLIEGO DE CONDICIONES DEFINITIVO

A partir del plazo para presentar propuestas y de conformidad con el término establecido en el CRONOGRAMA de la Selección Abreviada, cualquier interesado podrá solicitar aclaraciones adicionales, las cuales serán resueltas por parte de **LA ARN** dentro del término previsto para tal efecto, atendiendo la fecha límite para la expedición de Adendas, si a ello hubiere lugar.

Las Adendas que se generen serán publicadas en el SECOP, y www.colombiacompra.gov.co, en días hábiles y horario laboral, entendidos éstos de lunes a viernes de 7:00 a.m., a 7:00 p.m., (Artículo 2.2.1.1.2.2.1., Decreto 1082 de 2015), y serán de obligatorio cumplimiento para la preparación de las propuestas. Igualmente, dentro de este mismo plazo y con el mismo procedimiento, **LA ARN** podrá hacer las modificaciones o aclaraciones que considere pertinentes, al Pliego de Condiciones Definitivos.

Las solicitudes de aclaración deberán ser dirigidas a la Secretaría General a través del correo electrónico del proceso: contratos@contratos.gov.co. **LA ARN** responderá por escrito las correspondientes respuestas hasta un (1) día hábil antes del cierre del proceso, siempre y cuando no impliquen la modificación del Pliego, ni la expedición de Adendas, teniendo en cuenta las restricciones establecidas en el artículo 89 de la Ley 1474 de 2011.

Vencidos los términos anteriores, **LA ARN** no aceptará en las etapas subsiguientes del proceso, cuestionamientos sobre el contenido y alcance de las estipulaciones y exigencias contenidas en el Pliego de Condiciones.

Ninguna aclaración verbal podrá afectar los términos y condiciones contenidos en el Proyecto del Pliego de Condiciones.





1.8. MANIFESTACIÓN DE INTERÉS EN PARTICIPAR EN EL PROCESO DE SELECCIÓN ABIERTO A TODOS LOS INTERESADOS

Teniendo en cuenta que el presente proceso se abre a todos los interesados, los proponentes deberán manifestar su interés en el término descrito en el CRONOGRAMA del presente proceso.

Para lo anterior, los proponentes singulares y plurales diligenciarán y enviarán la comunicación establecida en el **Anexo No. 2**, dirigida a **LA ARN**, debidamente suscrita por la persona natural, el representante legal de la persona jurídica, o el representante del consorcio o unión temporal, a la dirección Carrera 9 N° 11 -66 **hasta las 4 p.m. del día límite para su recepción**, en el Grupo de Gestión Documental - Correspondencia, o al correo electrónico: contratos@acr.gov.co **hasta las 12 de la noche**.

En dicha comunicación deberá expresarse claramente el interés en participar en el proceso, y el señalamiento de un correo electrónico de contacto.

"La manifestación de interés en participar es requisito para la presentación de la respectiva oferta", por lo que al oferente que no haya manifestado su interés en participar en el proceso, le será rechazada la propuesta.

En caso de que el proponente sea un consorcio o unión temporal, este deberá manifestar su interés como consorcio o unión temporal.

Ahora bien, en el evento en que un proponente singular manifieste su interés y quede dentro de la lista de invitados, podrá presentar oferta solo o en consorcio o unión temporal permitiendo que el consorcio o la unión temporal se constituya por este y con quienes manifestaron interés y no quedaron invitados (En caso de que se realice sorteo y no sea seleccionado) o, también entre quienes hayan quedado invitados a presentar oferta. (En caso que no se presenten más de 10 manifestaciones, o presentándose, la Entidad decida hacer sorteo y el interesado sea seleccionado en dicho sorteo, o que presentándose más de 10 manifestaciones, la Entidad decida no realizar sorteo).

En todo caso, el proponente singular que haya manifestado su interés y quede dentro de la lista de invitados, no podrá realizar consorcio o unión temporal con proponentes que NO hayan manifestado interés.

No obstante de conformidad con el numeral 2 del artículo 2.2.1.2.1.2.20., del Decreto 1082 de 2015, se establece que en el evento en que más de diez (10) oferentes manifiesten su interés, la entidad se reserva el derecho de limitar el número de participantes a través de sorteo, - SISTEMA DE BALOTAS -, para seleccionar máximo a diez (10) interesados con quienes continuará el proceso de contratación.

1.9. PRÓRROGA DEL PLAZO DE LA SELECCIÓN ABREVIADA

LA ARN, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del numeral 5° del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 89 de la Ley 1474 de 2011, podrá prorrogar el plazo del proceso antes de su vencimiento por el término que se señale, de oficio o a petición de parte, siempre y cuando la Administración lo considere conveniente.

En todo caso podrán expedirse adendas hasta un (1) día hábil antes de la fecha prevista para el cierre del proceso de selección, conforme lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015.

La petición de prórroga se formulará ante la Secretaría General de **LA ARN**, ubicada en la Carrera 9 No. 11-66 Piso 3, o por correo electrónico a la siguiente dirección: contratos@acr.gov.co y será hasta la fecha límite establecida en el CRONOGRAMA para la presentación de las observaciones al Pliego de Condiciones definitivo.

1.10. CIERRE DEL PROCESO (PRESENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS)

Las propuestas presentadas se recibirán en la Sede Central de **LA ARN**, ubicada en la Carrera 9 No. 11-66 Grupo de Gestión Documental - Correspondencia, hasta la fecha y hora establecidas para el cierre de la este

3



Proceso de Selección. Una vez entregada la propuesta no se aceptarán cambios de su contenido, ni solicitudes de retiro de las mismas.

Se recomienda a los proponentes prever el tiempo que se requiere para radicar su propuesta en el Grupo de Gestión Documental –Correspondencia, se precisa que se tendrá como hora de radicación la que se encuentra impresa en el sticker del software de correspondencia del Grupo de Gestión Documental.

De dicha diligencia se levantará un acta, en la que se dejará constancia de las ofertas recibidas, la cual será suscrita por los funcionarios que participen en ella.

Las propuestas que lleguen después de la hora prevista para el cierre de la Selección Abreviada o sean radicadas en una dependencia diferente o sean enviadas por correo electrónico **no serán recibidas**. Para verificar la hora señalada, se tendrá en cuenta lo indicado en la Directiva No. 013 de 2005 de la Procuraduría General de la Nación, en la que señala que la hora oficial se tomará de acuerdo con la establecida por la Superintendencia de Industria y Comercio a través de su página Web, Dirección <http://horalegal.sic.gov.co/>.

1.11. PLAZO PARA EFECTUAR LA EVALUACIÓN

El Comité Asesor y Evaluador designado por LA ARN, preparará el informe de evaluación de las propuestas dentro del plazo establecido en el **CRONOGRAMA** de la Selección Abreviada. Dentro del mismo, y con el fin de realizar el análisis, la evaluación y comparación de las ofertas, LA ARN podrá solicitar por escrito a los proponentes las aclaraciones y explicaciones que estime necesarias. En ejercicio de esta facultad no se podrá completar, adicionar o mejorar las propuestas.

El plazo para la evaluación de las propuestas podrá ser modificado cuando LA ARN lo considere conveniente.

1.12. CONFIDENCIALIDAD DEL PROCESO DE EVALUACIÓN

La información relativa al análisis, aclaración, evaluación y comparación de las propuestas, junto con las recomendaciones para la adjudicación del contrato, no podrá ser revelada a los proponentes ni a persona alguna, hasta tanto no culmine el proceso de evaluación.

1.13. TRASLADO DEL INFORME DE VERIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN

El informe de evaluación de las ofertas será publicado en el SECOP, y www.colombiacompra.gov.co, permanecerá en la Secretaría General de LA ARN – Grupo de Gestión Contractual, por el término de tres (3) días hábiles, para que los oferentes dentro de dicho término presenten las observaciones que estimen pertinentes. En ejercicio de esta facultad los proponentes no podrán completar, adicionar, modificar o mejorar sus propuestas.

Los proponentes podrán presentar sus observaciones al Informe de Verificación y Calificación, en la Secretaría General de LA ARN, ubicada en la Carrera 9 No. 11–66 Grupo de Gestión Documental- Correspondencia, o a través del correo electrónico: contratos@acr.gov.co, preferiblemente en archivo de Word.

Las observaciones presentadas por los proponentes en el traslado del Informe Preliminar de Verificación y Calificación, se resolverán en el Informe de Verificación y Calificación Definitivo, el cual se dará a conocer previo al acto de adjudicación del proceso de selección.

1.14. ADJUDICACIÓN

LA ARN, efectuará la adjudicación de la Selección Abreviada, el día indicado en el **CRONOGRAMA** establecido en el Numeral 1.5., al proponente que haya presentado la oferta más favorable, de conformidad con el Informe de Verificación y Calificación Definitivo, durante el término establecido en el cronograma.

LA ARN podrá prorrogar el plazo para la adjudicación, hasta en la mitad del inicialmente establecido para el efecto, cuando ello resulte necesario.

La adjudicación es irrevocable y obligatoria para LA ARN y el proponente.



LA ARN emitirá el Acto Administrativo de Adjudicación del Contrato.

1.15. DECLARATORIA DESIERTA DE LA SELECCIÓN ABREVIADA

La declaratoria de desierto del proceso únicamente procederá cuando no se presente ninguna propuesta, o cuando ninguna de las ofertas cumpla con los requisitos señalados en el Pliego de Condiciones o por motivos o causas que impidan la escogencia objetiva, y se declarará mediante Acto Administrativo en el que se señalarán en forma expresa y detallada las razones que han conducido a esa decisión. El acto mediante el cual se declara desierto el proceso tendrá recursos en la actuación administrativa.

1.16. EFECTIVIDAD DE LA GARANTÍA DE SERIEDAD DE LA PROPUESTA

En el evento en que el proponente favorecido con la adjudicación no suscriba el contrato correspondiente en el término establecido, quedará a favor de LA ARN, en calidad de sanción, el valor del depósito o garantía constituida para responder por la seriedad de la propuesta, sin menoscabo de las acciones legales conducentes al reconocimiento de perjuicios causados y no cubiertos por el valor de los citados depósitos o garantía (Art. 30, numeral 12, Ley 80 de 1993).

Igualmente el proponente quedará inhabilitado para contratar con el Estado por el término de cinco (5) años, literal e), numeral 1° del artículo 8° de la Ley 80 de 1993.

Sin perjuicio de lo anterior, LA ARN podrá adjudicar el contrato dentro de los quince (15) días calendario siguiente, al proponente calificado en segundo lugar, siempre y cuando su propuesta sea igualmente favorable para LA ARN.

m



CAPITULO II

REQUISITOS GENERALES DE LAS PROPUESTAS

2.1. SUJECIÓN DE LA PROPUESTA AL PLIEGO DE CONDICIONES DEFINITIVO

La propuesta deberá ajustarse a todas las condiciones establecidas en el Pliego de Condiciones. Para tales efectos, la oferta deberá referirse a todos y cada uno de los puntos contenidos en estos y sujetarse a ellos.

El proponente deberá explicar clara y concisamente su entendimiento de los mismos, en la Carta de Presentación de la Propuesta.

El proponente deberá examinar el Pliego de Condiciones y todos los documentos anexos. Cualquier omisión del proponente en proporcionar la información requerida es de su propio riesgo y podría generar el rechazo de su propuesta.

2.2. PRESENTACION DE PROPUESTAS

La propuesta debe presentarse en forma escrita, foliada, **debidamente organizada con tabla de contenido**, en original, junto con dos (2) copias físicas y una (1) copia en medio magnético (el cual deberá adjuntarse a la propuesta original), anexando la totalidad de documentos señalados en el **Capítulo III**, en idioma castellano, sin enmendaduras, tachones ni borrones y depositarse en sobres separados, cerrados y sellados. Los sobres deben numerarse, uno, dos y tres (original y dos copias respectivamente), marcando claramente el objeto, el número de la Selección Abreviada, el nombre y la dirección del proponente.

La propuesta no deberá contener textos entre líneas, raspaduras, ni tachaduras, salvo cuando fuere necesario para corregir errores del proponente, en cuyo caso las correcciones deberán llevar la firma del proponente. En caso contrario, las correcciones se entenderán como no efectuadas.

Cada uno de los sobres que conforma la propuesta, deberá estar identificado de la siguiente manera:

<p>OFERTA PARA: AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN - ARN SELECCIÓN ABREVIADA - MENOR CUANTÍA No. SALH-ACR- 19- 2017.</p> <p>OBJETO. Implementar la Estrategia de Prevención de Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes a los grupos organizados al margen de la Ley y grupos delictivos organizados, <i>'Mambrú no va a la guerra...Este es otro cuento'</i> con el fin de favorecer procesos que agencien la capacidad de las comunidades para la prevención del reclutamiento y utilización de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) por parte de grupos delictivos organizados y grupos armados al margen de la ley, mediante el fortalecimiento de herramientas de protección integral de las instituciones y comunidades.</p> <p>PROPONENTE: _____ DIRECCIÓN, TELÉFONO Y FAX DEL PROPONENTE: _____</p> <p>(Sobre No. 1/ORIGINAL y Sobre No. 2/COPIA)</p>

Estarán a cargo del proponente, todos los costos asociados a la preparación y presentación de su propuesta y **LA ARN**, en ningún caso será responsable de los mismos.

Cada propuesta y su copia, deberá llevar un índice de su contenido donde se relacionen en forma clara los documentos de la misma debidamente foliados.

En caso de divergencia entre el original y la copia, prevalecerán los datos consignados en la propuesta original.

El proponente presentará su oferta únicamente en pesos colombiano.





Los documentos con los cuales el proponente acredite sus requisitos habilitantes que hayan sido escritos originalmente en una lengua distinta al castellano, deben ser traducidos al castellano y ser presentados en su lengua original junto con la traducción al castellano. El proponente puede presentar una traducción simple al castellano. Si el proponente resulta adjudicatario para firmar el contrato debe presentar la traducción oficial al castellano de los documentos presentados en idioma extranjero. La traducción oficial debe ser el mismo texto presentado para acreditar los requisitos habilitantes.

2.3. RESERVA DE LA INFORMACIÓN DE LAS PROPUESTAS

El artículo 74 de la Constitución Política dispone que *"toda persona tiene derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establece la ley"*. De conformidad con la preceptiva constitucional, los numerales 2º y 3º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, disponen que todas las personas interesadas en los procesos contractuales pueden conocer y controvertir los conceptos y las decisiones que tomen las entidades públicas, y para ello pueden examinar los expedientes.

Por lo tanto, en caso que el Proponente considere que algún documento de su propuesta goza de reserva legal, deberá manifestarlo por escrito y soportarlo conforme a las normas que le brindan tal carácter. Esta situación será manifestada en la Carta de Presentación de la Oferta. Al respecto, el proponente que pretenda la reserva de información de la propuesta deberá acreditar las condiciones previstas en el numeral 4º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993.

2.4. DOCUMENTOS OTORGADOS EN EL EXTERIOR

Todos los documentos otorgados en el exterior, deben presentarse debidamente traducidos al idioma castellano, consularizados y refrendados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (Artículo 251 Código General del Proceso y 480 del Código de Comercio), con excepción de los documentos públicos de que trata la Ley 455 de 1998 por medio de la cual se aprueba la convención sobre la abolición del requisito de legalización para los documentos públicos extranjeros, suscrita en la Haya el 5 de octubre de 1961.

No obstante lo anterior y acogiendo entonces el lineamiento del "Manual para determinar y verificar los Requisitos Habilitantes en los Procesos de Contratación"¹ expedido por Colombia Compra Eficiente, todo proponente puede entregar con su oferta los documentos otorgados en el exterior sin que sea necesaria su legalización de acuerdo con la Convención de la Apostilla. No obstante si el proponente resulta adjudicatario, para poder firmar el Contrato, debe presentar los documentos otorgados en el extranjero, legalizados de conformidad con la Convención de la Apostilla o legalizados ante cónsul colombiano, dentro de los términos establecidos en el cronograma para la suscripción del contrato.

Igualmente durante este mismo plazo, el proponente deberá aportar la traducción oficial al castellano de los documentos presentados en idioma extranjero. La traducción oficial debe ser el mismo texto presentado para acreditar los requisitos habilitantes.

En el caso en que el Adjudicatario no aporte la documentación de que trata el presente numeral dentro del plazo para suscribir el contrato, LA ARN declarará el siniestro de la Garantía de Seriedad de la Oferta.



CAPITULO III

REQUISITOS HABILITANTES Y DOCUMENTOS DE LA PROPUESTA

Podrán participar en el proceso de selección las personas naturales, jurídicas directamente o a través de Consorcios o Uniones Temporales, cuyo objeto social este directamente relacionado con el objeto a contratar, que cumplan con todos los requisitos exigidos en este documento, se encuentren en la capacidad de prestar el servicio de conformidad con lo establecido en el Anexo Técnico del Pliego, y que no se encuentren dentro de las inhabilidades e incompatibilidades previstas en la Constitución Política de Colombia y en la ley; éste último hecho se debe expresar bajo la gravedad de juramento, en la Carta de Presentación de la Propuesta, según el Anexo No. 1.

La propuesta debe tener una vigencia de noventa (90) días calendario contados a partir de la fecha de cierre de la **Selección Abreviada Literal H**, de conformidad con la carta de presentación. Los proponentes deberán extender el periodo de validez, en razón de la prórroga en los plazos de adjudicación o firma del contrato.

La propuesta deberá contener los siguientes documentos:

3.1. DOCUMENTOS JURÍDICOS

3.1.1. CARTA DE PRESENTACIÓN DE LA OFERTA (ANEXO NO. 1)

Los interesados deberán anexar Carta de Presentación firmada por el representante de la persona jurídica, Consorcio o Unión Temporal, y diligenciada de acuerdo con el modelo suministrado en el **ANEXO No 1**. En el evento de que la propuesta sea presentada y suscrita por apoderado, se deberá adjuntar el poder que así lo faculte.

En la Carta de Presentación, el oferente debe indicar si la información allegada con la propuesta tiene el carácter de reservada. Al respecto, el proponente que pretenda la reserva de información de la propuesta deberá acreditar las condiciones previstas en el numeral 4º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993.

3.1.2. CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACION LEGAL O DOCUMENTO EQUIVALENTE

El proponente nacional o extranjero debe aportar el Certificado de Existencia y Representación Legal de la Cámara de Comercio respectiva o el documento equivalente, expedido con fecha no mayor a treinta (30) días calendario anterior a la fecha de cierre de la Selección Abreviada. Dicho documento se deberá presentar observando los siguientes aspectos:

- a) Que su objeto social esté relacionado con el objeto de la presente Selección Abreviada;
- b) Las facultades del representante legal;
- c) Los representantes legales de la misma;
- d) La duración, la cual no podrá ser inferior al plazo de ejecución del contrato y un (1) año más.

Las personas jurídicas integrantes de un Consorcio o Unión Temporal deberán acreditar individualmente los requisitos de que trata este numeral.

Para el caso de los proponentes extranjeros, **adicionalmente** se deberá aportar:

- a. Poder mediante el cual se acredite la constitución del Representante en Colombia, debidamente facultado para presentar la oferta, celebrar el contrato y para obligar al representado por virtud del mismo, así como para representarlo judicial y extrajudicialmente.
- b. Documento de existencia y representación legal de la persona jurídica extranjera, expedida por el funcionario competente, autenticada por el Cónsul o agente diplomático colombiano, o en su defecto por el de una nación amiga, que deberá contener como mínimo lo siguiente: Razón Social, Representante Legal y facultades del mismo, Objeto Social, Duración de la Sociedad no inferior al plazo de ejecución del contrato y un (1) años más.

3



- c. Igualmente se deberá tener en cuenta lo establecido en el Numeral 2.4 y siguientes del Pliego de Condiciones, en lo relativo a los Documentos Otorgados en el Exterior.

LA ARN se reserva la facultad de solicitar la actualización del correspondiente certificado, previa evaluación de la propuesta.

En caso que el proponente sea persona natural extranjera sin domicilio en Colombia deberá acreditar su existencia mediante la presentación de copia de su pasaporte. Si posee domicilio en Colombia, deberá presentar la copia de la Cédula de Extranjería expedida por la autoridad competente. Las propuestas presentadas por personas naturales de origen extranjero, deberán estar acompañadas de la autorización correspondiente, conforme a las normas de control migratorio vigente.

Las personas naturales colombianas deberán presentar copia de su cédula de ciudadanía y copia del registro mercantil.

3.1.3. AUTORIZACIÓN DE LA JUNTA DIRECTIVA DE SOCIOS O ASAMBLEA GENERAL

Si del certificado de Cámara de Comercio se desprende que las facultades del Representante legal se encuentran limitadas para contratar en términos de cuantía, para presentar la propuesta o para firmar el respectivo contrato, debe anexar la correspondiente autorización de la Junta Directiva, de Socios o Asamblea General, que lo faculte específicamente para presentar la propuesta en este proceso de selección y/o celebrar el contrato respectivo y/o en la cuantía igual o superior al valor de la oferta.

En el evento en que el certificado de la Cámara de Comercio remita a los estatutos de la sociedad para efectos de determinar las limitaciones al representante legal, se debe anexar fotocopia de dichos estatutos, junto con sus reformas en caso que el tema se encuentre resuelto en una de ellas.

Cuando el(los) proponente(s) nacional(es) actúe(n) por medio de un representante o apoderado, deberá(n) presentar el original del documento legalmente otorgado ante autoridad competente en el que conste tal circunstancia y las facultades conferidas, especialmente que se halla facultado para presentar la propuesta, contraer las obligaciones que surgen de este proceso y adelantar los trámites requeridos para la legalización del contrato, ejecución y liquidación del mismo, según sea el caso; así como comprometer a la sociedad o entidad en cuantía igual o superior al valor de la oferta.

Para proponentes extranjeros, deberá adjuntarse el acta de la junta de socios, acta de Asamblea General de Accionistas o el documento que haga las veces en el país de origen del proponente, en la que se faculte al representante legal para presentar oferta, celebrar el contrato y demás actos post contractuales y comprometer a la sociedad en cuantía igual o superior al valor de la oferta, en el evento en que el representante esté limitado en este aspecto.

En igual sentido, debe aportar el acta de la junta de socios de la sociedad que en Colombia actúa como representante, autorizando la presentación de la oferta en caso de requerirse según los estatutos de la sociedad.

3.1.4. DOCUMENTO DE CONFORMACIÓN DE CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES

En caso de Consorcio o Unión Temporal, se indicará dicha calidad, para lo cual el proponente anexará el documento de conformación, el cual debe indicar el nombre y/o razón social de todos sus integrantes, sus números de identificación, los términos y extensión de la participación, la designación de la persona que los representará, una dirección, teléfono y correo electrónico de contacto, y señalarán las reglas básicas de la relación entre ellos y su responsabilidad, conforme lo establece el parágrafo 1º del artículo 7º de la Ley 80 de 1993.

El Consorcio o Unión Temporal deberá estar conformado por personas naturales o jurídicas, lo cual se verificará en la forma señalada en el pliego de condiciones y deberán observar los siguientes requisitos:

- **Consortios o Uniones Temporales conformados por personas naturales.** Cada integrante deberá aportar el Certificado de Inscripción de persona natural ante la Cámara de Comercio correspondiente donde aparezca consignado la actividad comercial a la que se dedica.



3.2. DOCUMENTOS FINANCIEROS

De conformidad con los numerales 3 y 4 del artículo 2.2.1.1.1.5.3., del Decreto 1082 de 2015, la Capacidad Financiera y Capacidad Organizacional del proponente se verificarán conforme al documento "**Registro Único De Proponentes - RUP**" presentado por el oferente, del que se verificarán los indicadores a **treinta y uno (31) de diciembre de 2016**. Los proponentes que terminen su año contable en una fecha distinta al treinta y uno

Agencia para la Reincorporación y
la Normalización
Carrera 9 No. 11 – 66
www.reintegracion.gov.co

Página 23 de 62





(31) de diciembre, deben actualizar la información financiera en la fecha correspondiente de conformidad con el artículo 2.2.1.1.1.5.2., del citado Decreto.

Para efectos de los Consorcios o Uniones Temporales, se tomarán los indicadores establecidos en los RUPs de cada miembro y para calcular su resultado final se ponderará de acuerdo a su participación el cual será el indicador final del proponente. En consecuencia el resultado se calculará así:

$$(ii) \text{ Indicador} = \frac{\left(\sum \text{Componente 1 del indicador} \times \text{porcentaje de participación} \right)}{\left(\sum \text{Componente 2 del indicador} \times \text{porcentaje de participación} \right)}$$

De conformidad con las excepciones del artículo 6 de la Ley 1150 del 2007 los proponentes que no requieren inscribirse en el Registro Único de Proponente, deberán presentar Estados Financieros comparativos a 31 de diciembre de 2016 (Balance General, Estados de Resultados, Notas a los Estados Financieros) y expedir el certificado de acreditación de la Capacidad Financiera y Capacidad Organizacional (Anexo 7 Formato A2) para los dos requisitos firmados por el Representante Legal y el revisor fiscal o auditor del proponente, y si el proponente no está obligado a tener revisor fiscal, por su contador. A la documentación deberá anexarse copia de la tarjeta profesional para el caso que aplique.

Cuando el proponente singular o integrante de un proponente plural, es persona natural extranjera sin domicilio en el país o persona jurídica extranjera que no tiene establecida sucursal en Colombia, presentara para efectos de verificación de la Capacidad Financiera y Capacidad Organizacional, los Estados Financieros a la fecha de corte establecida en los países de origen o en sus estatutos sociales y diligenciar el certificado de acreditación de la Capacidad Financiera y Capacidad Organizacional (Anexo 7 Formato A2) avalado con la firma de quien se encuentre en la obligación de hacerlo de acuerdo con la normativa vigente del país de origen, en idioma español. Esta información financiera debe presentarse en la moneda legal del país en el cual fueron emitidos y adicionalmente en pesos colombianos, como lo señalan los artículo 50 y 51 del Decreto 2649 de 1993 y demás normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan. Es importante señalar, que la conversión a pesos colombianos deberá hacerse con la tasa representativa del mercado vigente a la fecha de expedición de los estados financieros, certificada por la Superintendencia Financiera.

La capacidad financiera y la capacidad organizacional del proponente será objeto de verificación; de tal manera que el proponente que no cumpla con el requerimiento de los indicadores no podrá ser adjudicatario de este proceso y su oferta será calificada como **NO CUMPLE**.

3.2.1. INDICES FINANCIEROS

La Entidad verificara los siguientes indicadores en la capacidad financiera registrada en el RUP, así:

VERIFICACION CAPACIDAD FINANCIERA		
INDICES FINANCIEROS	LIMITES DEL INDICADOR	FORMULA A APLICAR
Índice de Liquidez:	Igual o Mayor a 1,7 veces	Activo Corriente / Pasivo Corriente
Índice de Endeudamiento:	Igual o Menor el 60%	Pasivo Total / Activo Total

Adicionalmente la Entidad verificara el Capital de Trabajo en la información financiera registrada en el RUP, así:

9



INDICADOR	LIMITES DEL INDICADOR	FORMULA A APLICAR
Capital de Trabajo:	Igual o superior al 50% Del Presupuesto Oficial Asignado	Activo Corriente - Pasivo Corriente

• **CAPACIDAD ORGANIZACIONAL**

De acuerdo con lo establecido en los artículos 2.2.1.1.1.5.3 y 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015, la Entidad verificara los siguientes indicadores en la capacidad organizacional registrada en el RUP, así:

VERIFICACIÓN CAPACIDAD ORGANIZACIONAL		
INDICES FINANCIEROS	LIMITES DEL INDICADOR	FORMULA A APLICAR
Rentabilidad del Patrimonio	Mayor o igual al 0%	Utilidad Operacional / Patrimonio
Rentabilidad del activo	Mayor o igual a 0%	Utilidad Operacional / Activo Total

3.3. DOCUMENTOS TÉCNICOS

3.3.1. EXPERIENCIA DEL PROPONENTE

- 1) En atención a lo dispuesto en el numeral primero del Artículo 2.2.1.1.1.5.3., del Decreto 1082 de 2015, la experiencia del proponente, se demostrará con la información contenida en el Registro Único de Proponentes de la Cámara de Comercio en la ejecución de mínimo **TRES (3) CONTRATOS**, los cuales deben cumplir, como mínimo, con los siguientes requisitos:
 - a) Que los contratos se encuentren terminados y ejecutados, e inscritos en el RUP, en las que se pueda constatar que tengan al **menos dos** de las siguientes clasificaciones:

Segmento	Familia	Clase	Descripción
80000000	80100000	80101600	Gerencia de proyectos
93000000	93140000	93141500	Desarrollo y servicios sociales
93000000	93140000	93141600	Población
93000000	93140000	93141700	Cultura
94000000	94130000	94132000	Asociaciones de defensa y promoción de los derechos humanos

- b) La sumatoria de los valores finales de los contratos, con los cuales se acredita la experiencia, debe ser igual o superior al presupuesto oficial expresado en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV).
2. Teniendo en cuenta lo establecido en artículo 6° de la Ley 1150 de 2007, el proponente para cumplir con este requisito de experiencia deberá aportar como mínimo una certificación de cualquiera de los contratos de los que trata en el numeral anterior, que se encuentre ejecutado, en la que se evidencie que el objeto, obligaciones o actividades desarrolladas, se relacione directamente con proyectos educativos, formativos o sociales sobre mitigación y/o prevención de cualquier tipo de violencia contra NNAJ y/o la protección de sus derechos.

Estas certificaciones deben ser expedidas por las entidades públicas o privadas con las que ha celebrado y ejecutado los contratos, con los datos de contacto para poder verificar la veracidad de su contenido y como mínimo la siguiente información:

- Nombre del Contratante, y teléfono.
- Objeto del contrato.
- Nombre y firma de quien expide la certificación.



- Nombre del Contratista, y teléfono.
- Fechas de inicio y terminación indicando el día, mes y año.
- Porcentaje de participación si el contrato fue ejecutado en Consorcio o Unión Temporal, en este caso, el valor deberá corresponder al porcentaje de participación ejecutado por el proponente dentro del mismo.
- Valor del contrato y en general, toda aquella información que permita verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en este proceso.

En el evento en que las certificaciones no contengan toda la información solicitada, el Proponente debe anexar copia del contrato y el acta de liquidación del mismo, de tal forma que la información no contenida en la certificación, se complemente con el contenido de dichos documentos.

Para efectos de acreditar la experiencia, en caso de no aportar certificación, el proponente podrá aportar copia de cualquiera de los contratos acreditados en el RUP con su respectiva acta de liquidación, debidamente suscritos por la persona facultada y expedido por la Entidad competente, en el que conste la información requerida.

Nota 1: Para los proponentes que no están en la obligación legal de inscribirse en el Registro Único de Proponentes - RUP, este requisito de experiencia se acreditará mediante la presentación de mínimo tres (3) certificaciones de contratos ejecutados, los cuales deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) El objeto del contrato certificado deberá guardar correspondencia con el objeto de este proceso de selección.
- b) Los contratos deben haber sido totalmente ejecutados antes a la fecha de cierre del presente proceso de selección.
- c) La sumatoria de los valores finales de mínimo los tres (3) contratos con que se acredita la experiencia debe ser igual o superior al presupuesto oficial expresado en SMMLV.

Nota 2: El valor actualizado del contrato, junto con sus adiciones, se calculará en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), del año en el cual se suscribió el contrato o la adición.

Nota 3: El valor del contrato deberá ser expresado en moneda legal colombiana. En consecuencia, cuando el valor de los contratos se hubiese pactado en monedas extranjeras, el documento que lo certifique deberá indicar el valor en Pesos Colombianos (COP).

Nota 4: Para el caso de proponente en Consorcio o Unión Temporal, cada uno de los integrantes deberá tener registrado en el RUP, por lo menos un (1) contrato que cuente con la clasificación solicitada en el literal a) del numeral 1) del numeral 3.3.1. con el fin de cumplir con este requisito. Respecto del requisito contemplado en el numeral 2 del numeral 3.3.1., este deberá ser acreditado por cada uno de los integrantes del Consorcio o Unión Temporal.

Nota 5: En caso que la certificación no indique el día de inicio, se tomará el último día calendario del mes o en el evento, que la certificación no exprese el día de terminación, se tomará el primer día calendario del mes.

3.3.2. EQUIPO MINIMO DE TRABAJO

El equipo mínimo de trabajo que el proponente deberá presentar con la propuesta para el desarrollo de la estrategia, deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos descritos a continuación, los cuales se verificarán para efectos de la habilitación del proponente.

Cantidad	Rol	Formación Académica	Experiencia Profesional
1	Director nacional del proyecto	Profesional en las siguientes áreas: ciencias sociales o ciencias humanas o ciencias administrativas o ciencias económicas o ciencias de la	Experiencia profesional relacionada de cinco (5) años en trabajo en proyectos sociales, o programas sociales con población vulnerable o infancia y/o juventud desarrollando



		educación con título de posgrado en temas relacionados con gerencia de proyectos, lo cual se verificará de acuerdo al SNIES.	actividades de dirección o coordinación, que impliquen manejo de equipos.
2	Coordinador Regional del Proyecto	Profesional en las siguientes áreas: ciencias sociales o ciencias humanas o ciencias de la educación o ciencias administrativas o económicas, con título de posgrado, lo cual se verificará de acuerdo al SNIES	Experiencia profesional relacionada de cuatro (4) años en trabajo en proyectos sociales, o programas sociales con población vulnerable o infancia y/o juventud desarrollando actividades de dirección o coordinación, que impliquen manejo de equipos.
1	Coordinador Administrativo y Financiero	Profesional en las siguientes áreas: Ciencias económicas o administrativas o contables, lo cual se verificará de acuerdo al SNIES.	Experiencia profesional relacionada de tres (3) años en labores relacionadas con apoyo administrativo o presupuestal de proyectos.

Nota: La experiencia profesional relacionada se computará a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior, para lo cual deberá aportar la certificación que de cuanta de la terminación y aprobación de materias, salvo las excepciones que de manera especial consagre la Ley.

NOTA: El proponente seleccionado deberá entregar dentro de los 30 días siguientes a la adjudicación de la presente Selección Abreviada, para aprobación del supervisor del contrato de la ARN, las hojas de vida debidamente soportadas de las personas que contribuirán al desarrollo de las actividades para ejecutar el contrato (Profesionales operativos regionales y Personal de apoyo a coordinadores regionales). Este personal deberá ser contratado por el contratista a más tardar en el segundo mes de ejecución, previa aprobación del supervisor, por lo tanto, **no se presentará con la propuesta.**

Cantidad	Personal Operativo	Formación Académica	Experiencia Profesional
30	Profesional operativo regional	Profesional en las siguientes áreas: Ciencias sociales o humanas, ciencias de la educación, lo cual se verificará de acuerdo al SNIES	Experiencia profesional relacionada de dos (2) años de trabajo con comunidades vulnerables o proyectos sociales o procesos formación y orientación con niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
	Promotor Comunitario		Su contratación deberá presentarse junto a un documento que certifique su reconocimiento como líder comunitario y justificando la necesidad de contar con él dentro del equipo y los aspectos estratégicos de ello. Este promotor ocupará el rol del profesional operativo regional en los territorios que sea necesario,



**ARN**

Agencia para la Reincorporación y la Normalización

**TODOS POR UN NUEVO PAÍS**

ESTADO GENERAL DE LA UNIÓN

2	Personal de apoyo	Estudiante universitario (con mínimo seis (6) semestres aprobados) o ser técnico, tecnólogo o profesional de las áreas sociales o humanas o ciencias de la educación o ciencias administrativas o económicas.	No se requiere.
---	--------------------------	---	-----------------

Nota 1: En las Iniciativas, el tiempo de dedicación de los Profesionales Operativos, regionales o promotores comunitarios será de siete (7) meses.

Nota 2: No se aceptan traslajos, y el proponente deberá tener en cuenta los requisitos establecidos para la acreditación de experiencia de los requisitos habilitantes del presente estudio previo.

La ARN requiere que los oferentes que participen en este proceso de selección ofrezcan un equipo mínimo de trabajo, que cumpla requisitos de formación y de experiencia específica, que garanticen el cumplimiento del objeto contractual con calidad.

Para este fin, el proponente deberá suministrar los documentos que acrediten la formación académica y la experiencia específica para cada uno de los integrantes del equipo de trabajo. Para cada persona, se deben anexar los documentos relacionados a continuación:

- a) Respecto de la formación académica, el proponente deberá aportar:
 - Copia de la tarjeta o matrícula profesional vigente, según corresponda
 - Copia del acta de grado o diploma de título profesional, según corresponda
 - Copia del acta de grado o diploma de posgrado, según corresponda
 - Copia del documento de convalidación de los títulos obtenidos en el exterior, de conformidad con las disposiciones legales vigentes sobre la materia, según corresponda.
- b) Respecto de la experiencia específica, el proponente deberá aportar:

Para acreditar la experiencia del personal mínimo, se debe anexar certificación (es) que reúna(n) los siguientes requisitos:

- Señalar el objeto del contrato
- Detallar las actividades ejecutadas durante el desarrollo del contrato.
- Indicar fecha de inicio (dd –mm – año) y terminación del contrato (dd –mm – año)
- Indicar nombre, dirección y teléfono del contratante

Nota 3: En caso que la certificación no indique el día de inicio, se tomará el último día calendario del mes o en el evento, que la certificación no exprese el día de terminación, se tomará el primer día calendario del mes.

En el evento en que las certificaciones no contengan toda la información solicitada, el Proponente debe anexar copia del contrato y el acta de liquidación del mismo, de tal forma que la información no contenida en la certificación, se complemente con el contenido de dichos documentos.

Nota 4: La ARN se reserva el derecho de verificar la información contenida en la certificación para acreditar la experiencia específica.

Si el proponente es el mismo que certifica al profesional (auto certificación), además de la certificación del personal propuesto (expedida por él mismo o alguno de sus integrantes en caso de proponente plural), deberá aportar la siguiente documentación:

1. **Copia del contrato o contratos suscritos entre el proponente singular o los integrantes del proponente plural y el tercero o terceros contratantes (Empresa o entidad a la que se le presto el**



3.3.4. PROPUESTA TECNICA

El proponente deberá presentar como requisito habilitante una propuesta técnica que deberá tener en cuenta:

RECOMENDACIONES GENERALES:

- Se recomienda que esté redactado de la forma más clara posible para facilitar su lectura

Para presentar la Propuesta Técnica, deberá estar identificada y estructurada de la siguiente manera:

CRITERIOS
1. Justificación y objetivos (desarrollar en máximo 3 páginas)
Contextualización del desarrollo de la estrategia de prevención de reclutamiento Mambú no va a la Guerra... Este es otro cuento en el marco de la Política de reintegración.
Describir cómo la propuesta contribuirá en la consecución de los Objetivos (General y Específico) de la estrategia de prevención de reclutamiento Mambú no va a la Guerra... Este es otro cuento de la ARN.
Argumentar en qué aspira contribuir el proponente desde su idoneidad y su objeto social, generando un valor agregado a la estrategia de prevención de reclutamiento Mambú no va a la Guerra... Este es otro cuento de la ARN.
2. Resultados y efectos (desarrollar en máximo 3 páginas)
Describir el alcance de los entornos protectores que se proyecta fortalecer con la estrategia.
Describir las oportunidades y los riesgos previstos que pueda tener la intervención en los diferentes ámbitos de la vida comunitaria y de los entornos donde se realizará, así como una estrategia para mitigarlos.
Plantear acciones articuladas que garanticen la generación de entornos protectores y de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ).
3. Metodología (desarrollar en máximo 4 páginas)

Agencia para la Reincorporación y
la Normalización
Carrera 9 No. 11 – 66
www.reintegracion.gov.co

Página 29 de 62





Describir el enfoque metodológico y las actividades para la implementación de la estrategia de prevención de reclutamiento Mambú no va a la Guerra... Este es otro cuento, de acuerdo con las fases y productos según el anexo técnico y el pliego de condiciones.

Incluir un cronograma de actividades de acuerdo con las fases, productos, plazos, herramientas, recurso humano y demás condiciones planteadas en el anexo técnico y pliego de condiciones. (*)

4. Sostenibilidad (desarrollar en máximo 3 páginas)

Describir la estrategia de sostenibilidad de la intervención, la cual deberá incluir el rol de los actores estratégicos involucrados en el desarrollo de la estrategia de prevención de reclutamiento Mambú no va a la Guerra... Este es otro cuento que permitan generar sostenibilidad y responsabilidad compartida (beneficiarios directos, grupos territoriales de la ARN, instituciones del nivel local y nacional y demás aliados estratégicos, de acuerdo al anexo técnico).

Plantear el fortalecimiento de capacidades organizativas locales para el posicionamiento y visibilidad de la Política de Reintegración y la estrategia de prevención de reclutamiento Mambú no va a la Guerra... Este es otro cuento.

(*) El cronograma de actividades no debe referirse a fechas o meses concretos y, por tanto, simplemente decir "mes 1", "mes 2", etc., de acuerdo con el siguiente formato:

Cronograma									
Actividad	Mes 1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ejemplo	ejemplo								
Preparación Actividad 1 (título)									
Ejecución Actividad 1 (título)									
Preparación Actividad 2 (título)									
Etc.									

m



**CAPITULO IV
 EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS**

4.1. ANALISIS Y PROCEDIMIENTO PARA LA EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS

LA ARN por medio del Comité Asesor y Evaluador conformado para el efecto, hará los estudios del caso y el análisis comparativo de las propuestas, teniendo en cuenta para ello los requisitos mínimos y los criterios de selección objetiva establecidos en este documento.

Los requisitos y/o documentos exigidos en este proceso, son de obligatorio y estricto cumplimiento. La ausencia de requisitos o falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, necesarios para la comparación de propuestas servirá de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos.

LA ARN, a su juicio, podrá descartar propuestas, si durante el período del proceso de selección se presentan circunstancias que alteren sustancialmente la capacidad financiera u operativa del proponente, que lo lleven a incumplir con los requisitos exigidos en Pliego de Condiciones.

El procedimiento empleado en el análisis de ofertas así como los factores específicos incluidos en la evaluación, serán los establecidos en este documento.

La evaluación de las propuestas se basará en la documentación, información y anexos correspondientes, por lo cual, y de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 30 de la Ley 80 de 1.993, las propuestas deben referirse y sujetarse a todos y cada uno de los puntos contenidos en el Pliego de Condiciones Definitivo, y es requisito indispensable consignar y adjuntar toda la información detallada que permita su análisis.

LA ARN evaluará dentro del plazo establecido en el Cronograma del Pliego de Condiciones, los aspectos que componen la oferta, efectuando su estudio y análisis, con el fin de determinar si las propuestas se encuentran conforme a las condiciones exigidas en este pliego.

4.2. VERIFICACION DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS MÍNIMOS

El Comité Asesor y Evaluador verificará el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos a los proponentes en el Capítulo III del Pliego de Condiciones, con el fin de determinar cuáles de las ofertas son HÁBILES o NO HÁBILES y, en tal caso, pueden continuar en el proceso de calificación.

FACTORES	CUMPLIMIENTO
VERIFICACIÓN JURÍDICA	HABIL O NO HÁBIL
VERIFICACIÓN FINANCIERA	HABIL O NO HÁBIL
VERIFICACIÓN TÉCNICA	HABIL O NO HÁBIL

4.3. CALIFICACIÓN DE LAS OFERTAS HABILITADAS

Una vez se determinen las propuestas habilitadas, se procederá a calificarlas de conformidad con los siguientes factores, sobre un total máximo de mil (1000) puntos:

FACTORES A EVALUAR	TOTAL PUNTOS
EVALUACION TECNICA	
Profesional en comunicación social y/o periodismo, <u>sin costo adicional para la ARN.</u>	200
Publicaciones en temas específicos de derechos de NNAJ o prevención de reclutamiento y/o Utilización de NNAJ.	200
Propuesta de un taller de capacitación sobre mapas de vulnerabilidad, derechos de NNAJ, prevención de reclutamiento y utilización de NNAJ al personal de los Grupos Territoriales donde se implemente la estrategia, <u>sin costo adicional para la ARN</u>	200
EVALUACION ECONOMICA	
Mecanismo evaluación económica	300
PROTECCIÓN INDUSTRIA NACIONAL	100
TOTAL	1000



4.3.1. EVALUACIÓN TÉCNICA (600 PUNTOS)

La Evaluación Técnica estará a cargo del Comité Asesor y Evaluador, previa verificación de las especificaciones contenidas en el Pliego de Condiciones.

Cada propuesta será evaluada con la asignación máxima de **Seiscientos (600) puntos**, según los siguientes requisitos:

a) Profesional en Comunicación Social y/o Periodismo (200 puntos)

Se asignará un máximo de **Doscientos (200) Puntos**, al proponente que se comprometa a suministrar un Profesional en Comunicación Social y/o Periodismo, **sin costo adicional para la ARN**, que cuente con experiencia en su profesión, de acuerdo a los siguientes criterios:

Entre 2 años y hasta 3 años de experiencia	50 puntos
Más de 3 años y hasta 4 años de experiencia	150 puntos
De 4 años de experiencia en adelante	200 puntos

Nota: No se aceptan traslajos, y el proponente deberá tener en cuenta los requisitos establecidos para la acreditación de experiencia de los requisitos habilitantes del presente documento. **Para todos los efectos, se precisa que el proponente entiende que este profesional es ofertado sin costo para la Entidad.**

b) Publicaciones de carácter técnico

Se asignará un máximo de **Doscientos (200) Puntos** al proponente que haya realizado publicaciones (cartillas, manuales, artículos, informes, estudios y guías, entre otros) con registro ISBN o ISSN realizadas solo o en conjunto con instituciones de educación superior, instituciones públicas y/o con organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales, en temas específicos sobre derechos de NNAJ o prevención de reclutamiento y utilización de NNAJ por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados. Se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

Una (1) publicación	50 puntos
Entre dos (2) y tres (3) publicaciones	150 puntos
De cuatro (4) publicaciones en adelante	200 puntos

c) Propuesta de un taller de capacitación sobre mapas de vulneración, derechos de NNAJ, prevención de reclutamiento y utilización de NNAJ al personal de los Grupos Territoriales donde se implemente la estrategia (200 Puntos)

Se asignarán **Doscientos (200) Puntos**, al proponente que se comprometa a realizar **sin costo adicional para la ARN**, un taller de capacitación al personal a cada uno de los Grupos Territoriales de la ARN donde se implemente la estrategia. Propuesta que debe contener los siguientes elementos:

- Tiempo: 4 horas (por Grupo Territorial).
- Objetivos.
- Guía temática-curricular.
- Estrategia metodológica.
- Resultados esperados.
- Mecanismo de evaluación.

NOTA: Para efectos de la asignación del puntaje el proponente deberá entregar documento titulado: "*Taller de capacitación sobre mapas de vulneración, derechos de NNAJ, prevención de reclutamiento y utilización de NNAJ*", que contenga la propuesta con la totalidad de los elementos señalados.

9. APÉNDICE

Apéndice A. Formato de Encuestas

ANÁLISIS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE MAMBRÚ NO VA A LA GUERRA...ESTE ES OTRO CUENTO

Nombre del encuestado:

Cargo/rol:

Entidad u organización:

Instrumento 2

FORMATO DE ENCUESTA

(todos los actores)

Objetivo: Analizar el proceso de implementación de la Estrategia de Prevención de Reclutamiento y Utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por parte de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley denominada “Mambrú no va a la guerra...este es otro cuento”. La información recolectada a partir de la aplicación de este instrumento tiene fines exclusivamente académicos. Toda la información que se proporcione será tratada con estricta confidencialidad.

Instrucciones: Por favor subraye en cada una de las preguntas que se presentan a continuación una o varias opciones de respuesta, según lo considere conveniente. Si desea agregar más información utilice el espacio de observaciones:

1. El objetivo de “Mambrú no va a la guerra...este es otro cuento” es:

- a) Ayudar a los niños, niñas y adolescentes
- b) Prevenir el reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por parte de actores armados ilegales.
- c) Fortalecer la capacidad de agenciamiento de los actores sociales en una comunidad.
- d) B y C son correctas.

Observaciones: _____

2. ¿Existen objetivos regionales en el marco de la implementación de Mambrú?

- a) Si
- b) No

Observaciones: _____

3. ¿De qué manera se busca prevenir el reclutamiento de NNAJ con Mambrú

- a) En foque de Investigación, Acción, Participativa
- b) Enfoque de Prevención Temprana
- c) Enfoque de oportunidades y vulnerabilidades
- d) Ninguna de las anteriores

Observaciones: _____

4. Conoce ¿cómo debe ser el manejo de los recursos en Mambrú?

- a) Si
- b) No
- c) Observaciones: _____

5. ¿Conoce las reglas y lineamientos del proceso licitatorio en cuanto a la capacidad financiera, técnica, jurídica que debe tener un proponente para implementar la estrategia de Mambrú?

- a) Si
- b) No

Observaciones: _____

6. ¿Sabe usted cómo debe proceder el operador para acceder a un desembolso de dinero por parte de la ARN?

- a) Si
- b) No

Observaciones: _____

7. ¿Cómo puede mejorarse Mambrú?

- a) Aumentando el tiempo de implementación.
- b) Implementación directa por parte de la ARN.
- c) Mejorar el proceso de selección del tercero que implementa Mambrú
- d) Todas las anteriores.

Observaciones: _____

8. ¿Sabe si existe interacción frecuente (Más de dos veces por semana) entre la ARN y el operador?

- a) Si
- b) No

Observaciones: _____

9. ¿Cuántos actores participan en la implementación de Mambrú?

- a) De 1 a 3 actores
- b) De 4 a 7 actores
- c) De 7 a 10 actores
- d) Más de 12 actores

Observaciones: _____

Apéndice B. Formato de Entrevistas

ANÁLISIS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE MAMBRÚ NO VA A LA GUERRA...ESTE ES OTRO CUENTO

Instrumento 1

Entrevista semiestructurada

FORMATO GUÍA DE PREGUNTAS ORIENTADORAS

(Directivos ARN, profesionales comunidades de ARN y operador)

Introducción al entrevistado: Mi nombre es Ginna Guauque, candidata a Magíster de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia. Este formato de entrevista corresponde a un instrumento de recolección de información para la tesis que me encuentro realizando sobre el análisis del proceso de implementación de la Estrategia de Prevención de Reclutamiento de NNAJ por parte de Grupos Organizados al Margen de la Ley “Mambrú no va a la guerra...este es otro cuento” y tiene fines exclusivamente académicos. Toda la información que se proporcione será tratada con estricta confidencialidad.

Nombre del Entrevistado (a):

Dimensión 1: Objetivos del proceso de implementación

- 1.1. ¿Cuál es el objetivo definido para la fase de etapa previa, diagnóstico zonal y fortalecimiento de iniciativas juveniles del proceso de implementación?
- 1.2. ¿Cuáles son los objetivos regionales en el marco de la implementación de la estrategia Mambrú?
- 1.3. ¿Cuál es el propósito de la estrategia de “Mambrú no va a la guerra...este es otro cuento”?
- 1.4. ¿Cómo ha pensado lograr ese propósito?

Dimensión 2: Recursos financieros

- 2.1. ¿Conoce cómo debe ser el manejo de los recursos financieros por parte del operador en las fases del proceso de implementación?
- 2.2. ¿Conoce cómo puede mejorarse el manejo de los recursos?

Dimensión 3: Proceso licitatorio

- 3.1. ¿Cuáles son las principales reglas y lineamientos del proceso licitatorio en torno a la capacidad financiera, técnica y jurídica?
- 3.2. ¿Conoce cuál es la experiencia que debe acreditar un proponente en la licitación para implementar Mambrú?

Dimensión 4: Reglas contractuales

- 4.1. Dentro de las obligaciones contractuales, ¿sabe usted cómo debe proceder el operador para recibir un desembolso por parte de la ARN?

Dimensión 5: Resultados

- 5.1. ¿Conoce cuáles son los resultados obtenidos frente a la implementación de Mambrú?

Dimensión 6: Aprendizaje

- 6.1. Desde su experiencia ¿cuál ha sido el aprendizaje de la implementación de Mambrú? ¿Qué funciona y que no?

Dimensión 7: Número de participantes

- 6.2. ¿Conoce cuántos actores están involucrados en el proceso de implementación de Mambrú?

Dimensión 8: Frecuencia de la interacción

- a. ¿Conoce con qué frecuencia se llevan a cabo encuentros entre ARN y el operador de Mambrú?

Dimensión 9: Distribución de recursos

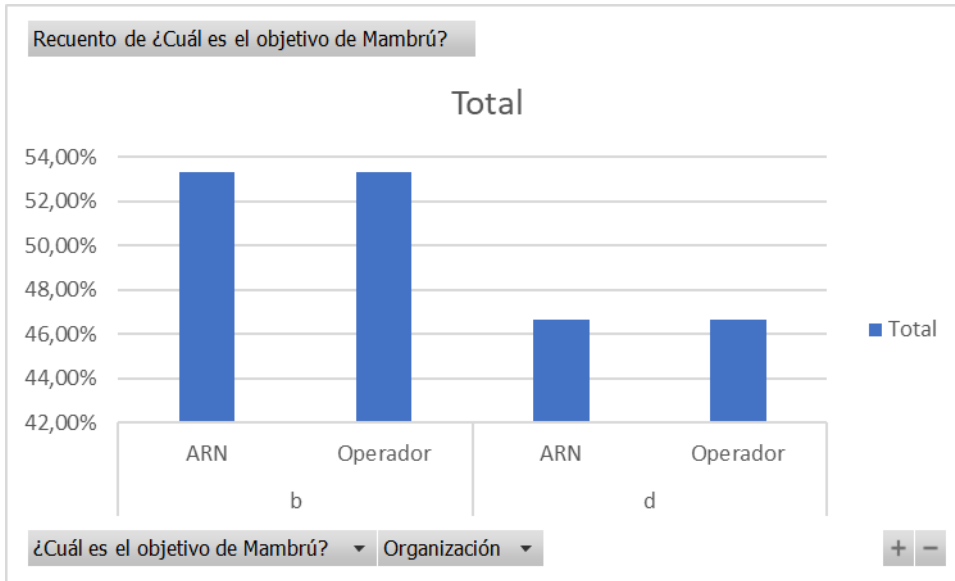
- a. ¿Conoce si se asigna un rubro específico para la implementación de Mambrú?

Dimensión 10: Poder

- a. ¿Cuál es la manera de resolver los conflictos en caso de que se presenten en el proceso de implementación de la estrategia Mambrú?

Apéndice C. Resultados encuestas

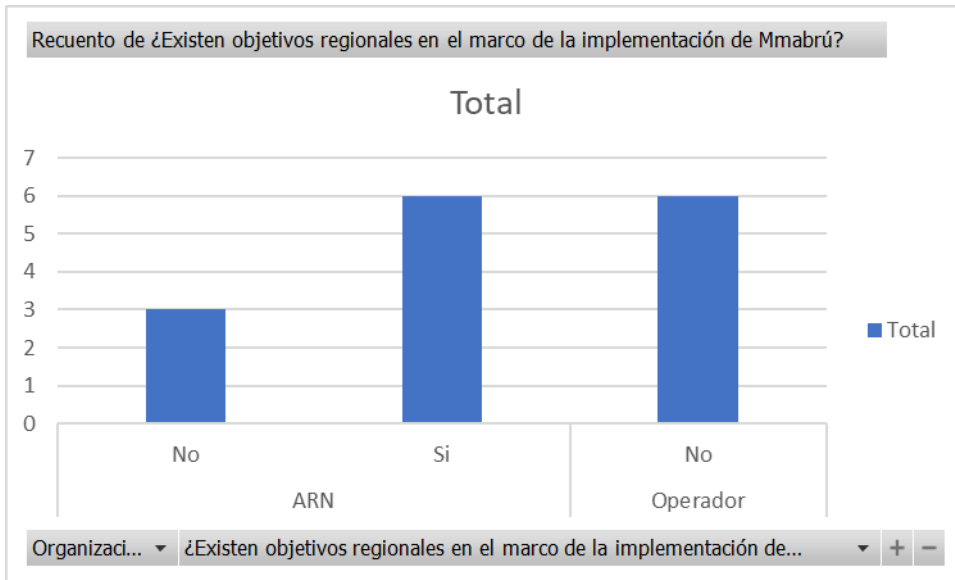
Pregunta 1. El objetivo de “Mambrú no va a la guerra...este es otro cuento” es:



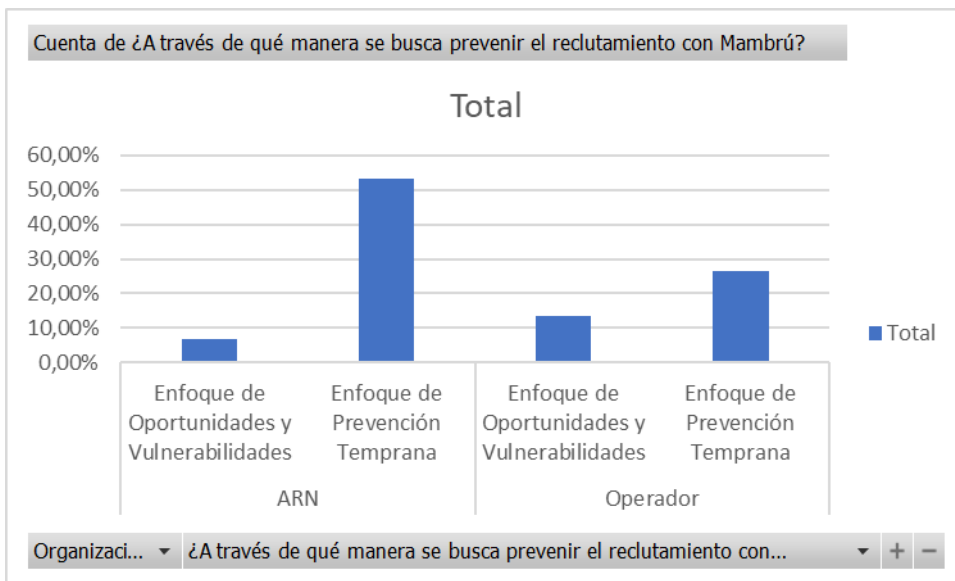
B) Prevenir el reclutamiento

d) Fortalecer la capacidad de agenciamientos en las comunidades

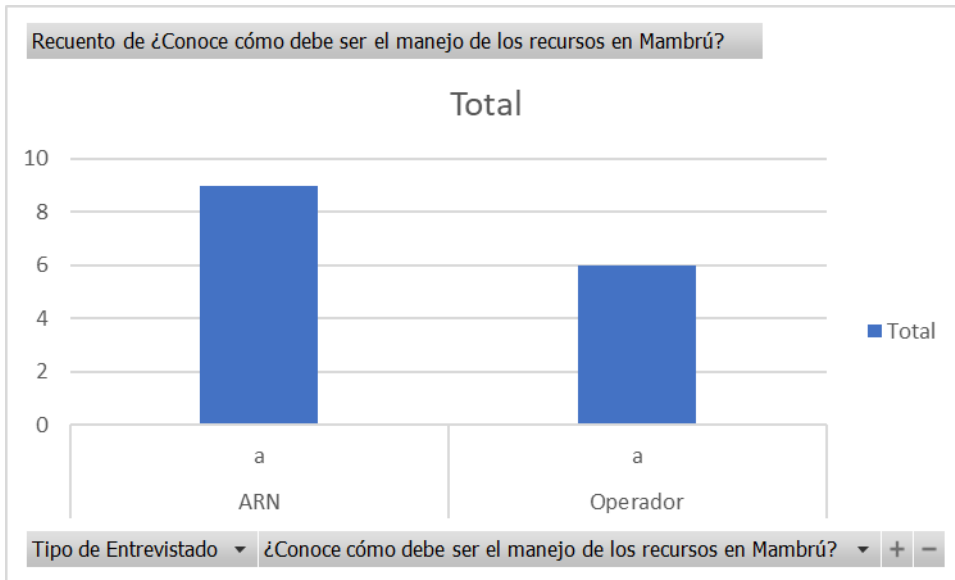
Pregunta 2: ¿Existen objetivos regionales en el marco de la implementación de Mambrú?



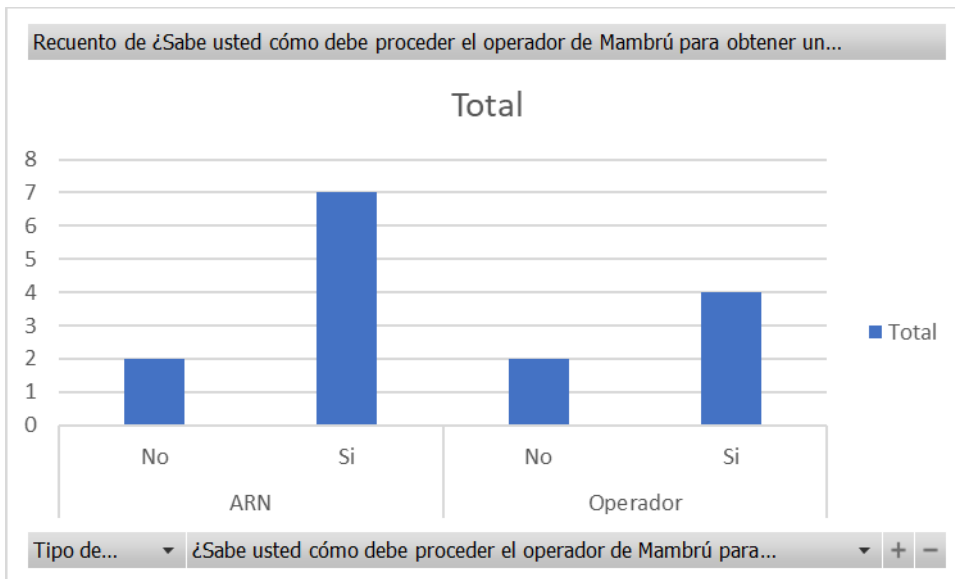
Pregunta 3: ¿A través de qué manera se busca prevenir el reclutamiento con Mambrú?



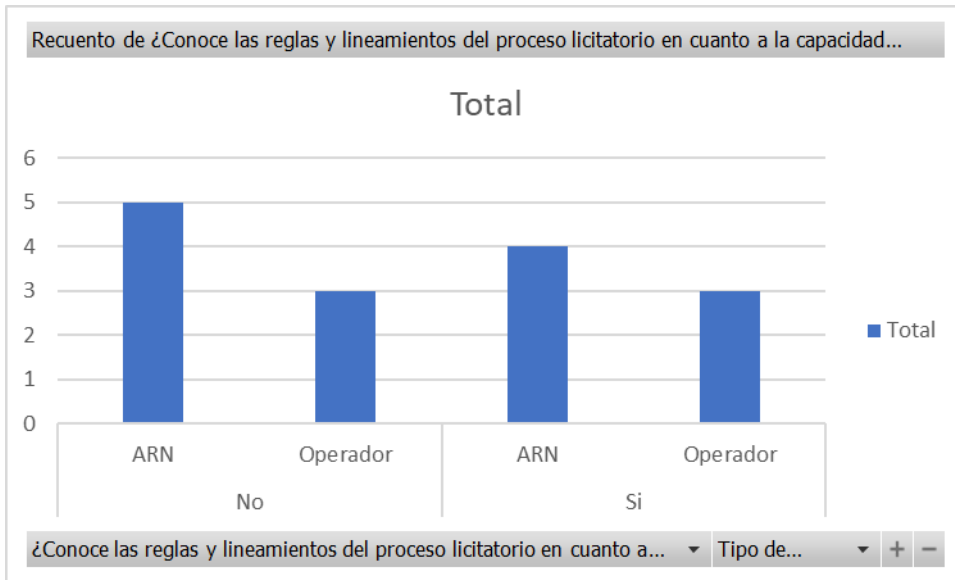
Pregunta 4. ¿Conoce cómo debe ser el manejo de los recursos en Mambrú?



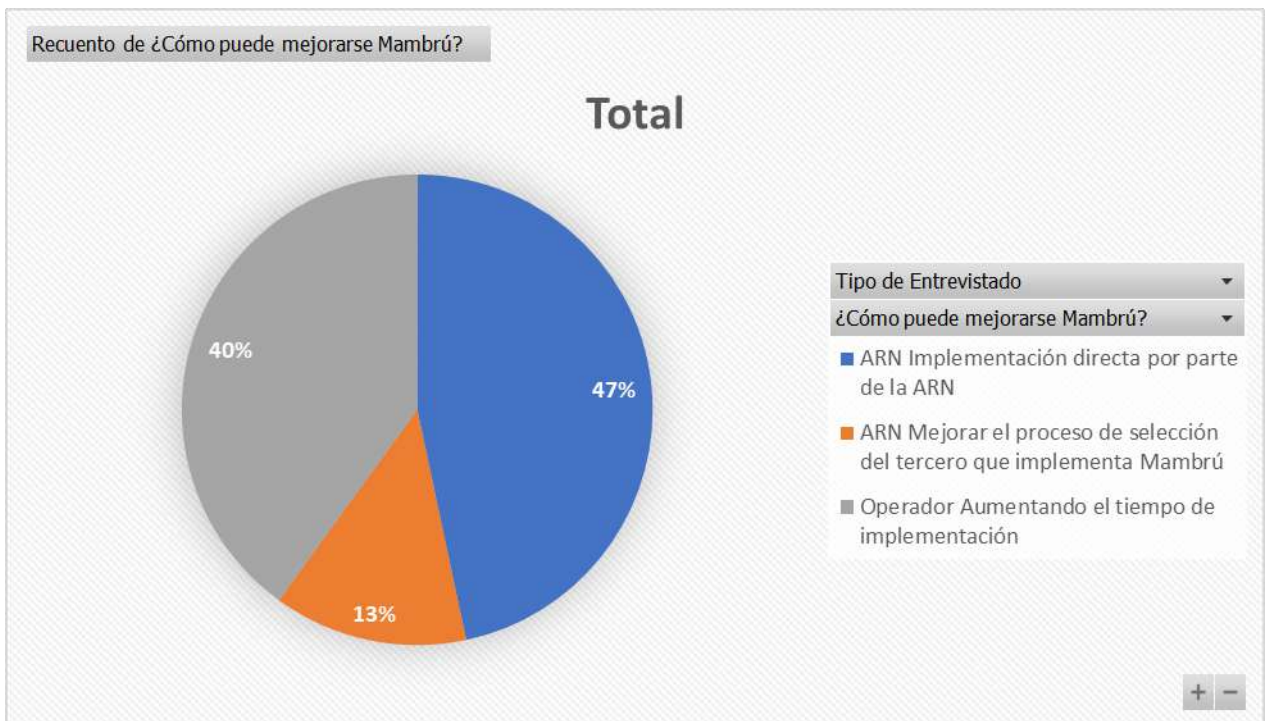
Pregunta 5. ¿Sabe usted cómo debe proceder el operador de Mambrú para obtener un desembolso por parte de ARN?



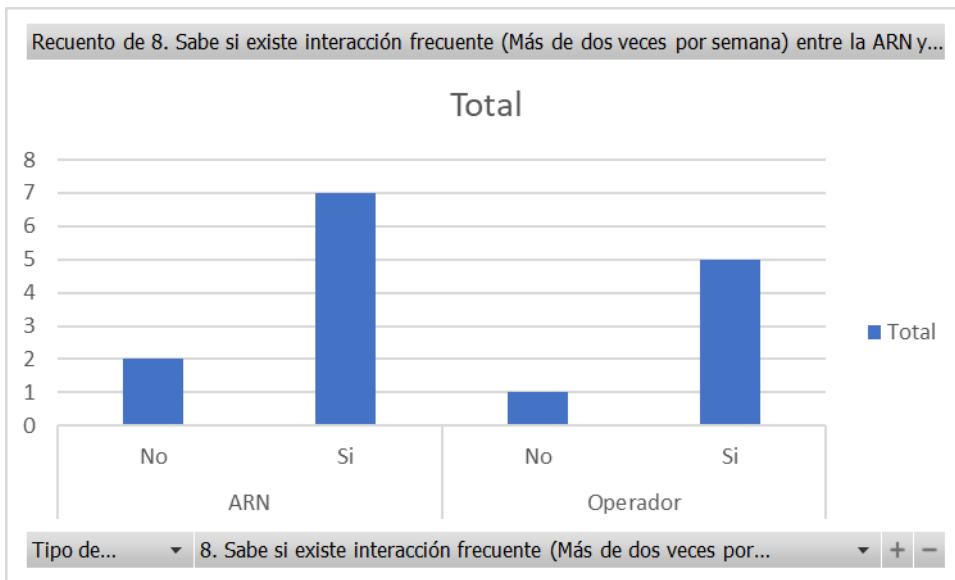
Pregunta 6: ¿Conoce las reglas y lineamientos del proceso licitatorio en cuanto a la capacidad financiera, técnica, jurídica que debe tener un proponente para implementar la estrategia de Mambrú?



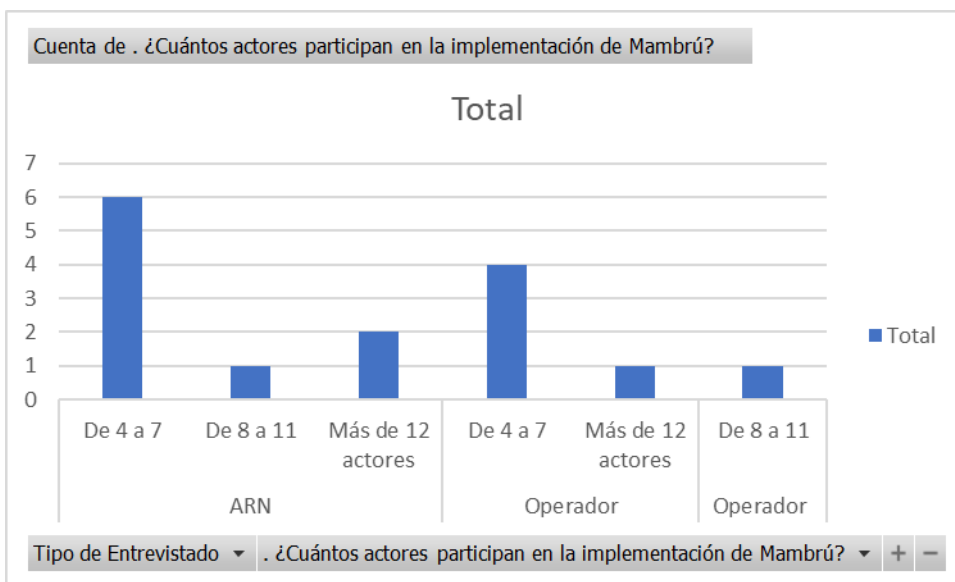
Pregunta 7: ¿Cómo puede mejorarse Mambrú?



Pregunta 8. ¿Sabe si existe interacción frecuente (Más de dos veces por semana) entre la ARN y el operador?



Pregunta 9. ¿Cuántos actores participan en la implementación de Mambrú?



Apéndice D. Matriz de análisis de los Anexos Técnicos.

Fases/ Variable	Etapa previa	Diagnóstico zonal	Socialización e intercambio de experiencias	Fortalecimiento de iniciativas juveniles	Monitoreo y evaluación
Objetivos	<p>2013-2014: Es claro el objetivo por cuanto en el anexo se establece como tal “preparar las condiciones técnicas, metodológicas, financieras, jurídicas y administrativas para el desarrollo de la estrategia” en esta etapa.</p> <p>En las ediciones de 2015-2016 y 2017-</p>	<p>2013- 2014: se establece como objetivos reconocer la situación específica de los NNAJ en los barrios focalizados a través de una estrategia a través de una actualización y profundización de la información a partir de elementos asociados con las condiciones de amenaza, riesgo, vulnerabilidad y oportunidad.</p>	<p>2013-2014: en esta edición se hace referencia como objetivo a un espacio de encuentro reflexivo en el que se especifica la necesidad de abordar ciertas temáticas</p> <p>2015-2016: en esta edición se establece como objetivo la necesidad de establecer un encuentro reflexivo en temas de prevención de</p>	<p>2013-2014: Se establecen varios objetivos y que no existe priorización de los mismos.</p> <p>2015- 2016: El objetivo se establece en términos de fortalecimiento de espacios protectores. No, obstante, existe una multiplicidad de objetivos que impiden conocer los aspectos que deben priorizarse.</p>	<p>2013- 2014: se incluye un eje transversal de monitoreo y evaluación donde el objetivo es la medición cuantitativa y cualitativa de la gestión, los efectos e impacto de la estrategia.</p> <p>2015-2016: Se mantiene el eje de seguimiento transversal con el objetivo definido claramente como en la edición anterior.</p>

	<p>2018, se establecen los objetivos de esta etapa de manera similar.</p>	<p>2015-2016: Se establece el objetivo de esta fase de la misma manera que en la edición anterior.</p> <p>2017-2018: Se establece el objetivo como realizar el reconocimiento de la situación específica de los NNAJ en las zonas focalizadas y se complementa con otras pautas específicas que debe contener.</p>	<p>reclutamiento, así como otros objetivos específicos, pero no existe una priorización de los mismo, lo que puede conducir a confusión en la implementación.</p> <p>2017- 2018: Esta fase fue eliminada en esta edición de Mambrú.</p>	<p>2017-2018: En esta edición el objetivo no es claro y consistente, debido a que se incluyen los objetivos de la fase que se eliminó en esta edición correspondiente a la de socialización e intercambio de experiencias . De esa manera, los objetivos son dispersos.</p>	<p>2017-2018: No existe eje transversal de monitoreo y evaluación. Fue eliminada en esta edición.</p>
<p>Reglas de decisión</p>	<p>2013-2014: Existen normas de decisión respecto a las tareas que debe cumplir el operador, la entrega</p>	<p>2013-2014: Se dictan disposiciones que debe cumplir el operador, es decir que la carga reside en el operador, dado que</p>	<p>2013-2014: Las normas de decisión van dirigidas solo al operador.</p> <p>2015-2016: Las normas</p>	<p>2013-2014: En lo que respecta a este anexo técnico, la ARN tiene la Facultad de decidir qué iniciativas de NNAJ focalizar y</p>	<p>2013-2014: En este anexo se contempla un Eje de Seguimiento en el que se establecen indicadores de gestión</p>

	<p>de productos y los plazos establecidos para tal fin.</p> <p>2015-2016: No existen mayores cambios respecto a la edición anterior en esta etapa.</p> <p>2017-2018: se plantean normas de decisión no sólo para el operador sino también para la ARN.</p>	<p>no se establecen normas para la ARN.</p> <p>2015-2016: Sucede algo similar a la anterior edición.</p> <p>2017-2018: Los aspectos en cuanto a las normas de decisión son semejantes a las dos ediciones anteriores.</p>	<p>se dirigen al operador.</p> <p>2017-2018: como esta fase se suprimió como tal del Anexo técnico de esta edición de Mambrú, no existen disposiciones frente a las reglas de decisión.</p>	<p>beneficiar. Se establecen además parámetros en cuanto al monto de los recursos que se pueden emplear para el fortalecimiento y la ARN tiene la última palabra en la aprobación o no de las iniciativas a fortalecer.</p> <p>2015-2016: en el Anexo técnico de esta edición se establece como regla de decisión la articulación por parte del operador (Unión Temporal) para la selección de las iniciativas que</p>	<p>por la entonces ACR y se obliga al operador a reportar avances y alertas. También se contempla un eje de Evaluación en el que se establecen normas para la aprobación de productos.</p> <p>2015-2016: se establece un componente de seguimiento y evaluación en el que se establecen normas para aprobar los productos resultantes de la Estrategia por parte de la ARN, así como la obligación del contratista de presenta</p>
--	--	---	---	--	--

				<p>Mambrú va a fortalecer.</p> <p>2017-2018: Como norma de decisión para el proceso de Formación Específica y general que se realiza en la etapa de Fortalecimiento establece la necesidad de que esta responda a los factores de riesgo identificados en la Fase diagnóstica. Para esta fase puntual se solicita articularse con la dinámica del Grupo Territorial o dinámica local, pero es confuso porque no se dice para qué, es decir con qué objetivo.</p>	<p>informe de encuestas de percepción y análisis de los indicadores de efecto de la estrategia.</p> <p>2017-2018: En el anexo técnico de esta edición se suprimen los componentes de seguimiento y evaluación de la estrategia. Se establece un apartado sobre puntos de control en el que se establecen normas de decisión respecto al uso de los recursos para el fortalecimiento de las iniciativas de NNA identificadas.</p>
--	--	--	--	--	--

Integración jerárquica interna y externa de las agencias implementadoras	<p>2013-2014: No se establecen acciones de coordinación con los Grupos Territoriales, ni tampoco con el nivel central de la ARN.</p> <p>2015-2016: Se establece que la ARN hará presencia en esta fase a nivel nacional a través de nivel central de la ARN y en el contexto local mediante los Grupos Territoriales, pero no establecen mecanis-</p>	<p>2013-2014: No se establecen dispositivos de articulación o coordinación específicos. Se menciona la importancia de la participación de los Centros de Servicios (Hoy en día Grupos Territoriales) de la entonces ACR, así como de otros actores de la comunidad.</p> <p>2015-2016: Del mismo modo que en el Anexo técnico de la edición anterior, se establece la participación de los Grupos</p>	<p>2013-2014: No se establecen mecanismos de coordinación con otros actores más allá de mencionar la importancia de la participación de los Centros de Servicios (hoy en día Grupos Territoriales de la ARN).</p> <p>2015-2016: No se establecen mecanismos o dispositivos de articulación con los Grupos Territoriales u otros actores. Se menciona como condicionamiento la presencia del Grupo</p>	<p>2013-2014: En la fase de fortalecimiento, este anexo establece la importancia de articularse a la dinámica local a través de los Centros de Servicio de la ARN que se encuentran en territorio, pero no aclara o especifica la manera de hacerlo.</p> <p>2015-2016: El Anexo Técnico establece la importancia de tener en cuenta las recomendaciones y sugerencias de los Grupos Territoriales respecto a la identificación</p>	<p>2013-2014: en este anexo no se establecen funciones de seguimiento y supervisión a los Grupos Territoriales, por lo cual no se disponen de mecanismos de articulación. Sin embargo, se incluye un apartado pequeño en el que se aclara que los Centros de Servicio brindarán apoyo al contratista en: Acompañar y participar en el proceso de implementación de la Estrategia.</p> <p>- Coordinar en conjunto con el promotor regional las acciones a nivel local (comunitari</p>
---	---	---	---	--	--

	<p>os de articulación entre cada una de las partes involucradas.</p> <p>2017-2018: Se menciona la necesidad de articular las acciones de esta etapa con nivel central de la ARN con quien se conformará una Mesa Técnica para tratar los aspectos operativos. Se incluyen a los Grupos Territoriales de la ARN solamente para socializar el Plan de</p>	<p>Territoriales y de la comunidad. No obstante, no se mencionan mecanismos de articulación y coordinación con estos últimos.</p> <p>2017-2018: Se asigna la responsabilidad a los Grupos Territoriales de la ARN de revisar y aprobar el diagnóstico zonal. También se establece la necesidad de socializar con los Grupos Territoriales los resultados del diagnóstico antes de que sean oficializados. Del mismo modo, se</p>	<p>Territorial en la concertación que el operador realice con los NNAJ y demás personas de la comunidad.</p> <p>2017-2018: La fase de socialización e intercambio de experiencias se suprimió de esta edición de Mambrú.</p>	<p>n de iniciativas de los NNAJ a fortalecer. Así mismo, señala la articulación con los Grupos Territoriales para conocer la dinámica local, sin que se prevean mecanismos para esto.</p> <p>2017-2018: En este anexo se establece la articulación con el Grupo Territorial para conocer la dinámica local, sin que para ello se precisen los mecanismos o la forma de hacerlo. El Coordinador de cada uno de los Grupos</p>	<p>as, institucional es y NNAJ).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acompañar y participar en el proceso de concertación y entrega de los fortalecimientos de las iniciativas locales juveniles. - Retroalimentar información con el fin de identificar dificultades y logros del proceso - El manejo de medios de comunicación a nivel local y nacional estará en cabeza de los Centros de Servicios. <p>2015-2016: en el proceso de seguimiento y evaluación establecido en el anexo</p>
--	---	--	--	--	---

	<p>Diagnósticos Zonales que se realizará en la siguiente fase de Mambrú.</p>	<p>establece el rol de los GT en el acompañamiento de la Estrategia, pero no se menciona un dispositivo claro de coordinación entre estos y el operador designado.</p>		<p>Territoriales debe revisar y aprobar el informe de fortalecimiento de iniciativas de NNAJ.</p>	<p>técnico, se señala que este proceso debe contar con las lecciones aprendidas para los cuales debe involucrarse a los Centros de Servicios, pero no se establece la manera de hacerlo.</p> <p>2017-2018: Se establece un apartado de seguimiento técnico, más no de evaluación de la estrategia. De ese comité hacen parte funcionarios de la ARN de nivel central y del operador donde se prevén reuniones al menos una vez al mes.</p>
--	--	--	--	---	--

					También se contemplan funciones para los Grupos Territoriales en materia de acompañamiento al desarrollo de la Estrategia, pero no de articulación con el operador.
--	--	--	--	--	---

Apéndice E. Matriz de Análisis de los Instrumentos de Política Pública.

*Variable/
instrumento* Licitación

Contratación

Reglas

<p>1. El proceso de selección del operador de Mambrú se lleva a cabo mediante licitación por selección abreviada literal h establecido en la Ley 1150 de 2007 a través del cual se pueden adelantar procesos simplificados de contratación para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.</p> <p>2. Los proponentes no deben encontrarse incurso en ninguna causal de inhabilidad e incompatibilidad, consagradas en la Constitución Política, la Ley 80 de 1993, la Ley 1474 de 2011 y demás normas concordantes.</p> <p>3. El comité asesor y evaluador es quien evalúa las propuestas para el cumplimiento de los requisitos mínimos, por cuanto realiza tres verificaciones, de tipo jurídica, financiera y técnica. Luego se evalúan otros criterios con respecto a la experiencia mínima del equipo de trabajo, así como la evaluación económica.</p> <p>A la oferta económica que presente el valor total más cercano por debajo o por encima de la media aritmética (siendo la media aritmética la sumatoria de valores de ofertas económicas hábiles dividida por el número de ofertas hábiles), se le asignarán los trescientos</p>	<p>Presentar para aprobación del supervisor el cronograma de actividades para la implementación. Contratar y garantizar el equipo mínimo de trabajo. Implementar la Estrategia de Prevención conforme a las fases y tiempos estipulados en el anexo técnico. Entregar los productos definidos para cada fase. Realizar el proceso de articulación de todas y cada una de las fases del proyecto. Aplicar los instrumentos metodológicos para la recolección de la información en terreno. Utilizar metodologías participativas de investigación social y de herramientas artísticas. Realizar encuestas de percepción por cada uno de los grupos poblacionales. Realizar encuentro con los grupos poblacionales de acuerdo al número del anexo técnico. Implementar acciones de visibilización. Desarrollar las acciones de fortalecimiento de las iniciativas locales juveniles identificadas. Efectuar la retroalimentación y sistematización de la Estrategia durante la ejecución del contrato. Entregar los documentos de ejecución financiera de acuerdo a las instrucciones de la supervisión. Realizar informe técnico financiero de ejecución del fortalecimiento. Entregar el presupuesto detallado que dé cuenta de las fases, la propuesta económica, actividades en el cronograma</p>
---	--

<p>(300) puntos y a esta se le denominará OFERTA BASE. A</p>	
--	--

Lineamientos

<p>Dentro del pliego de condiciones el proponente debe acreditar los perfiles de las personas que conformarán el equipo de trabajo. Se establece la formación académica y experiencia profesional que el proponente debe acreditar.</p> <p>El proponente debe presentar una propuesta técnica que sea pertinente con los objetivos de la estrategia y con las competencias de la entidad. Así mismo debe describir el valor agregado que puede aportarle desde su experiencia, así como el alcance de la propuesta en función de los resultados esperados.</p> <p>Se exige que se presente el contexto de la implementación, actores estratégicos, oportunidades y riesgos.</p>	<p>El plazo de ejecución del contrato será hasta por un término de 13 meses. Dentro de los tres días posteriores a la firma del contrato el contratista debe constituir una garantía única de cumplimiento a favor de la entidad teniendo en cuenta los ítems de cumplimiento (30%), calidad del servicio (30%), pago de salarios, prestaciones sociales, indemnizaciones del personal que el contratista requiera contratar (10%), responsabilidad civil extracontractual de 400 SMMLV</p>
---	---

	<p>Dentro del tema metodológico el proponente debe presentar la metodología y herramientas que utilizará para desarrollar las fases de Mambrú.</p> <p>También debe incluirse un cronograma para realizar la intervención y cumplir con las obligaciones, fases y tiempos estipulados.</p> <p>También debe cumplir con un componente de sostenibilidad de la iniciativa identificando actividades, actores</p>	
<p><i>Condiciones financieras</i></p>	<p>Unión Temporal: Se verifica la capacidad financiera y organizacional del proponente. El índice de liquidez debe ser mayor o igual a 1.4%. El índice de endeudamiento no debe superar el 60%. La razón de cobertura de intereses debe ser mayor o igual a 2. En el indicador de capital de trabajo debe tener como mínimo 20% del presupuesto oficial y en capacidad organizativa la rentabilidad del patrimonio y del activo debe ser mayor o igual a 0%.</p>	<p>El valor del contrato es de 2.087.359.200. El primer pago correspondiente al 10% del valor del contrato se realiza con la entrega de los siguientes productos: cronograma, contratación del personal del equipo mínimo, documento estrategia nacional de comunicaciones, documento de metodología de trabajo para el proceso de reconocimiento de las iniciativas modulares, presupuesto de las fases, propuesta económica, actividades del cronograma.</p> <p>El segundo pago correspondiente al 28% del valor del contrato con el documento de sistematización del encuentro de capacitación, documento de planeación de las actividades de los diagnósticos zonales, planes de fortalecimiento de las iniciativas locales, informe de ejecución financiera. El tercer pago correspondiente al 35% del valor del contrato al recibir el informe nacional de los planes de fortalecimiento de las iniciativas locales que contenga la proyección financiera, informe del plan nacional de socialización e</p>

	<p>intercambio de experiencias, informe técnico de ejecución de las iniciativas de fortalecimiento juvenil e informe de ejecución financiera. El cuarto pago correspondiente al 17% por el informe nacional de fase de socialización e intercambio de experiencias, diagnóstico nacional, informe nacional de retroalimentación y sistematización de la experiencia, informe técnico y financiero de la ejecución de los eventos de cierre y la fase de sensibilización, informe técnico y financiero de las iniciativas modulares, informe técnico y financiero con soportes de la ejecución del fortalecimiento de las iniciativas locales juveniles, informe técnico y financiero con soportes de la ejecución de los eventos de cierre de la fase de visibilización; Registros fotográficos y videográficos. El quinto pago corresponde al 10% del valor restante del contrato sujeto a la entrega del informe técnico final con soportes y al informe financiero final-</p> <p>En caso de mora, deficiencias o incumplimiento parcial de las obligaciones adquiridas por el contratista podrá imponer multas sucesivas hasta del 20% del valor del contrato por cada día de atraso en el cumplimiento. Penal pecuniaria: en caso de incumplimiento total o parcial, o declaratoria de caducidad de este contrato el contratista debe pagar una suma equivalente al 30% del valor del contrato</p>
<i>Experiencia</i>	<p>L a ejecución de hasta CINCO (5) CONTRATOS, ejecutados, los</p> <p>Los requisitos de experiencia que exige la ARN ya fueron surtidos en la etapa precontractual a través del</p>

<p>cuales deben cumplir, como mínimo, con los siguientes requisitos: que se encuentren en el Registro Único de proponentes y que se encuentren en las clasificaciones de Gerencia de Proyectos, Desarrollo y Servicios Sociales, Población, Cultura, Asociaciones de Defensa y promoción de los derechos humanos.</p> <p>La sumatoria de los valores finales de los contratos (1 o 5), con los cuales se acredita la experiencia, debe ser igual o superior al presupuesto oficial expresado en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV).</p>	<p>pliego de condiciones. Además de la experiencia general que debe acreditar el proponente, también se exige la conformación de un equipo mínimo de trabajo. El operador debe tener la experiencia que se establece en el contrato, la cual es la misma exigencia que se realiza en el pliego de condiciones durante el proceso de licitación. En cuanto a la conformación del equipo de trabajo debe contar mínimo con: una directora nacional del proyecto, dos coordinadoras regionales, coordinadora administrativa y financiera, profesional operativo en territorio en cada uno de los municipios donde se va a implementar Mambrú, profesional de comunicaciones</p>
--	--