

UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Análisis de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados ilegales (PRSE) 2008-2016

Leidy Paola Sanabria Pagotes
Perfil: profundización

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales – Maestría en Políticas Públicas
Bogotá, Colombia

2018

Análisis de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados ilegales (PRSE) 2008-2016

Leidy Paola Sanabria Pagotes

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Políticas Públicas – PERFIL: PROFUNDIZACIÓN

Director (a):
André-Noël Roth Deubel
PhD en Ciencias Económicas y Sociales
Université de Geneve.

Línea de Investigación:
Gobierno, Régimen Político y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá, Colombia
2018

Resumen

El presente trabajo desarrolla un análisis de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales (PRSE), desde una perspectiva neoinstitucional donde se presenta el surgimiento y configuración histórica del problema público que se pretende resolver y donde se identifican las rupturas y continuidades que se mantienen tanto en la formulación del problema público como en la hipótesis de intervención. El análisis pretende develar las motivaciones de la política y el contexto en el que se da su formulación para comprender el desarrollo de la intervención que en ella se plantea.

El análisis se desarrolla utilizando como herramienta metodológica al ciclo de las políticas públicas y el modelo de análisis planteado en conjunto por Joan Subirats, Frédéric Varone, Corinne Larrue y Peter Knoepfel que ayuda a evidenciar el contexto en el que el problema es reconocido, entra en la agenda pública y se configura como problema público, el contexto en el que surge la política, las características de la formulación y la manera en la que se implementa de acuerdo a la hipótesis de intervención que la misma política plantea.

Palabras clave: Problema público, hipótesis de intervención, teoría del cambio, Reintegración, reincorporación, reinserción.

Contenido

	<u>Pág.</u>
Resumen	III
Introducción	VIII
Problema de Investigación.....	X
Hipótesis.	X
Objetivos	XI
Metodología.....	XI
1. Estado del Arte	13
1.1 Estudios a partir del accionar institucional.....	13
1.2 Estudios a partir de la construcción de subjetividad	14
1.3 Estudios sobre la PRSE	15
2. Marco Teórico	16
3. La trayectoria de la decisión política, una configuración histórica del problema público.....	24
Construcción del problema público. Una síntesis de tres décadas.....	42
4. La entrada en la agenda pública. La necesidad de una intervención diferente .	46
5. Formulación de la política.....	50
5.1 Programa de actuación político-administrativa	56
5.2 Entramado institucional	60
5.3 Marco Legal.	68
6. La implementación de la PRSE.....	71
Intervención de Estado	73
7. Evaluación de la política publica	89
8. Buscar la paz haciendo la guerra. Una política de reintegración en medio de la persistencia del conflicto armado	98
Conclusiones	101
Bibliografía	105

Lista de figuras

Figura 1: Claves históricas	42
Figura 2: Marco institucional de la PRSE.....	67
Figura 3: El proceso de la PRSE se resume en el siguiente gráfico:	74
<i>Figura 4: Desmovilizados por año.....</i>	<i>76</i>
<i>Figura 5: Localización de las sedes de la ACR.....</i>	<i>98</i>
<i>Figura 6: Localización Geográfica de la Población en proceso de Reintegración....</i>	<i>98</i>

Lista de tablas

Tabla 1: Resumen disposiciones legales más relevantes para la reintegración.....	71
Tabla 2: Total de desmovilizados entre 2003 y junio de 2017.....	73
Tabla 3: Estado del total de población que ingresó a la ACR.....	74
Tabla 4: Ejecución presupuestal vigencia 2016.....	75
Tabla 5: Comparativo del presupuesto destinado a reintegración 2013-2016 (Miles de millones).....	75
Tabla 6: Número de desmovilizados por año	75
Tabla 7: Cumplimiento de Indicadores en Plan de Desarrollo.....	78
Tabla 8: Cumplimiento plan estratégico 2015-2018.....	79
Tabla 9: Tenencia de vivienda.....	96

Lista de siglas

Sigla	Definición
ACP	Alto Comisionado para la Paz
ACR (2006-2011)	Alta Consejería para la Reintegración
ACR (2011-2017)	Agencia Colombiana para la Reintegración
ADO	Movimiento de Auto Defensa Obrera
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
AUC	Autodefensas unidas de Colombia
BACRIM	Bandas Criminales Emergentes
CETEL	Centre d'étude de technique et d'évaluation législative
CNGSB	Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar
CODA	Comité Operativo para la Dejación de Armas
CRO	Centros de Referencia y Oportunidades
CRS	Corriente de Renovación Socialista
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DD-R	Desarme, Desmovilización y Reintegración
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía
GAHD	Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado
GAI	Grupo Armado Ilegal
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
PAHD	Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado
ññ	Plan Nacional de Rehabilitación
PPR	Programa Paz y Reconciliación-Regreso a la legalidad
PRSE	Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y Grupos Armados Ilegales
PRVC	Programa para la Reintegración a la Vida Civil

Análisis de la política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales 2008-2016

Introducción

Abordar cualquier arista del proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DD-R) en Colombia resulta ser una tarea titánica por la larga historia bélica y complejidad de nuestro país, pero sin duda es una labor interesante e implica abordar un escenario singular donde tanto los acuerdos de paz como los procesos de DD-R se han desarrollado en medio de un conflicto incesante y donde interactúan en simultaneo movimientos tan particulares como las guerrillas, los paramilitares y una fuerza pública constituida para defender el territorio al interior de sus propias fronteras. *“La ONU define el DD-R como un proceso multidimensional de construcción de la paz en el postconflicto que implica dimensiones políticas, militares, securitarias, humanitarias y socio-económicas”*¹, proceso amplio, secuencial y concurrente, cuyas siglas requieren investigación, planeación y acciones diferenciadas. Las dos Ds (Desarme y Desmovilización) antes mencionadas hacen parte del proceso de inicio, pero aquí se considera que es la R (Reintegración) la encargada de la consolidación final del proceso, La reintegración representa un elemento constitutivo de la consolidación del postconflicto y puede incluso marcar la línea diferencial entre arraigar la paz o recaer en las confrontaciones armadas e incide directamente en el desarrollo político y en la estabilidad y seguridad regional que permiten un desarrollo económico sostenible.

Así que, fracasar en el proceso de reintegración implica el reciclaje de la violencia en figuras de delincuencia común, malas calificaciones internacionales en términos de desarrollo y estabilidad, por la inseguridad interna y desincentivos a futuros procesos de negociación por las pocas garantías de alcanzar una real reintegración y por la configuración de una negativa opinión pública frente al tema. Así que el desmovilizado si retoma las armas representa un grave problema de seguridad, pero si logra su reintegración representa un factor de desarrollo económico y social. De allí la necesidad de analizar críticamente la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales (PRSE) y su capacidad para impedir un nuevo brote de violencia política o social y para *“encarar los desafíos de seguridad del postconflicto que resultan de dejar a los ex-combatientes sin medios de subsistencia o redes de apoyo, diferentes a los de sus excompañeros, durante el crítico periodo de transición del conflicto a la paz y al desarrollo”*².

Sin embargo, debe considerarse que en Colombia se han configurado particularidades que hacen de sus procesos de DD-R una historia única en medio de uno de los conflictos internos armados más largo del mundo. Esta lógica de buscar la paz mientras se hace la

¹ ONU. *“Introduction to the IDD-RS”*. Nueva York, 2010. P.5

² *Ibíd.* P.19.

guerra ha implicado la presencia simultánea de desmovilizaciones colectivas, resultado de acuerdos de paz y desmovilizaciones individuales, basadas en una decisión de carácter personal. Asimismo, a diferencia de otros países, el gobierno colombiano ha asumido toda la responsabilidad institucional del proceso de Reintegración, pero sin desarrollar, de forma temprana, una política fuerte de Estado, por lo que el manejo de los desmovilizados ha estado sujeto al vaivén de los procesos de negociación y de la postura y voluntad política de cada gobierno.

La PRSE formulada en 2008 es la primera política nacional en introducir el término reintegración, lo cual, conceptualmente, implica que los combatientes ilegales pasen de la guerra a la paz a través de la reconciliación y la reconstrucción del tejido social. En ese contexto puede plantearse la pregunta de si el hecho de introducir el término reintegración ¿implica una ruptura con los procesos anteriores de paso de los desmovilizados a la vida civil? o ¿si es solamente un formalismo sin implicaciones profundas al interior de la política?

Además, esta política resulta interesante porque es una política que aparentemente se enfoca en la construcción de paz, pero que surge y se configura en medio de confrontaciones armadas permanentes y en medio de la persistencia de los conflictos sociales estructurales que en un principio llevaron a la guerra. Así que cabe preguntarse ¿qué tanto la política logra desligarse de las lógicas de la confrontación y desprenderse de las implicaciones de la construcción amigo-enemigo que se configura en toda confrontación? Pues como combatiente el desmovilizado es el enemigo, pero una vez deja las armas ¿cuál es el rol que el desmovilizado asume en su vida civil y cuál es la representación de éste que la sociedad mantiene? y además ¿cuáles son las intervenciones necesarias para transformar las lógicas de la guerra y de la ilegalidad y lograr que los desmovilizados se adapten plenamente a la vida civil? Lo anterior sin olvidar que a lo largo de varias décadas los miembros de grupos armados han sido catalogados como criminales o individuos al margen de la ley y se han invalidado sus objetivos políticos, lo que ha formado un fuerte imaginario colectivo que lleva más al rechazo y búsqueda de eliminación del otro que a la reconciliación y aceptación del otro.

Problema de Investigación

La problemática que se aborda en el presente trabajo es comprender como surge y se desarrolla la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados ilegales (PRSE), vigente en Colombia entre 2008 y 2016, en medio de un conflicto armado incesante. La intención es determinar las razones de la existencia de la política, sus motivaciones e intereses y contextualizar el camino a través del cual se llegó a esa decisión de política y no a otra dentro de un paradigma de posibilidades.

El problema se estructura a través de las siguientes preguntas: ¿por qué surge la necesidad de formular la PRSE? ¿cómo y por qué se define el problema público dentro de la política? y ¿cuál es la teoría del cambio que la política asume para transformar la situación objeto de intervención?

La Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados ilegales (PRSE) es la primera Política Nacional que introduce el termino reintegración, lo anterior debería representar un nuevo paradigma frente a los excombatientes de grupos armados ilegales y un paso hacia adelante respecto al marco de amigo-enemigo con el cual tradicionalmente en Colombia se ha abordado a los excombatientes de grupos armados ilegales. Por tanto, resulta interesante analizar una política que representa un paso hacia la paz del país, pero que es formulada en un escenario de guerra constante.

Hipótesis.

Entre 2003 y 2006 en Colombia se evidencia la necesidad de construir una nueva política pública para evitar que los desmovilizados de grupos armados ilegales retomen las armas tras los problemas de orden público y el aumento de la delincuencia común en las zonas de asentamiento de los desmovilizados, especialmente los de las AUC. Por tanto, el problema público se configura en términos de seguridad y la teoría del cambio asociada a este está pensada para evitar la inseguridad más que para lograr una reconciliación profunda entre desmovilizados y víctimas y, en general, entre desmovilizados y sociedad civil (entiéndase como comunidad no militar ni perteneciente al gobierno). Por lo tanto, el hecho de que la política haya surgido en medio de un conflicto armado irresoluto ha implicado que no se logren construir pasos definitivos hacia la paz y la reconciliación y que se mantenga una fuerte tradición de amigo-enemigo donde el fin último es ganar la guerra.

El surgimiento de la PRSE no obedece a una preocupación social del Estado por atender a la población desmovilizada y mejorar sus condiciones de vida, sino que está dado por presiones sociales e internacionales para integrar procesos de reintegración dentro del manejo de los desmovilizados, sobre todo por los problemas de seguridad urbana que se dan tras las desmovilizaciones colectivas de las AUC entre 2002 y 2006. El problema público inmerso dentro de la política surge en la década de los 80 y se ha configurado a partir de lógicas de guerra, lo que ha llevado a ver a los desmovilizados como una estrategia

para debilitar a los grupos armados y no como un paso más para consolidar la paz, además carga con un inevitable vínculo histórico con la postura política de cada presidente, lo que ha determinado una serie de rupturas y continuidades. Lo anterior ha implicado que los desmovilizados sean tratados como un asunto de seguridad y no como un elemento necesario para la reconciliación del país.

Objetivos

General:

Analizar la Política nacional de Reintegración vigente en Colombia desde 2008 hasta 2016, para comprender las razones de su existencia, sus motivaciones e intereses y contextualizar el camino a través del cual se llegó a esa decisión de política y no a otra dentro de un paradigma de posibilidades.

Específicos:

1. Contextualizar el escenario de surgimiento de la PRSE entre 2003 y 2006 en Colombia
2. Determinar las razones que motivaron la creación de la política pública en 2008
3. Establecer cómo el problema público que la política pretende solucionar se va configurando entre 1980 y 2006 en Colombia.
4. Identificar la teoría del cambio que la política asume para transformar la situación objeto de intervención

Metodología

La PRSE: antes, durante y después

Para cumplir los objetivos planteados se analizará la política de reintegración social y económica en sus tres momentos de realización; antes, durante y después. El antes está representado por la cuestión problemática de la política, por el asunto que inspiró su creación y por el cómo este asunto entra en la agenda pública y se transforma en cuestión problemática socialmente relevante que requiere de la intervención estatal directa. El antes de la política permite reconstruir la manera en la que se configura el problema público y como se define la población objetivo y la teoría del cambio. Contextualizar el antes de la política permite develar las motivaciones y/o presiones que tuvo el Estado para decidir intervenir y bajo qué criterios y contexto se inició oficialmente el abordaje de los desmovilizados. Para ello se analizará cómo inicia la configuración que el Estado hace del problema público y cómo las dinámicas de la guerra influyen sobre la hipótesis de intervención y sobre la concepción que tanto las instituciones estatales como la sociedad civil construyen sobre los desmovilizados.

El durante se refleja en la interacción y dinámicas entre los actores involucrados en la política y que influyen en la postura que las principales instituciones encargadas de la reintegración asumen a la hora de abordar a los desmovilizados.

El después se fundamenta en un análisis retrospectivo de la política, donde se analizan sus avances, sus limitaciones y su respuesta frente a la cuestión problemática que en ella misma se plantea. De esta manera, se pretende reconstruir la causalidad lineal de la política, identificando los encadenamientos retrospectivos para comprender sus motivaciones y prospectivos para explicar sus efectos.

Los momentos de realización se presentan a través de 5 fases explicativas. La fase 1 identifica el camino histórico que llevó a que la política se formulara de esa manera específica y en ese momento concreto y pretende determinar porque se tomó esa dedición de política pública y no otra. Para ello, Se determinará el momento en el que la reintegración de desmovilizados es percibida como problemática, en sí misma, por los actores políticos y sociales relevantes y entra en la agenda política. En la fase 2, con el tema ya en la agenda política, se analizará y explicitará cómo el Estado, a través de sus instituciones, intenta solucionar la situación problemática y plantea un paradigma de opciones. En la fase 3, se estudiará cómo los decisores de política pública consideran las opciones propuestas o posibles y toman una decisión respecto a cuál será la estrategia que se implementará. La fase 4 atañe a cómo la solución escogida intenta materializarse en la realidad. La fase 5 desarrolla un análisis de los efectos generados por la decisión implementada y por la postura institucional asumida.

Se aclara que no se toma aquí a las fases como completamente separadas y lineales, sino que se considera a la política como un proceso continuo de interpretación y reinterpretación donde las posturas se construyen y deconstruyen constantemente y donde las instituciones aparecen de manera transversal.

1. Estado del Arte

A continuación se presentan las principales tendencias de investigación en torno a la reintegración en Colombia y se resume la manera en la que se ha abordado el tema en general y específicamente en cuanto a la PRSE. El estado del arte permite tener una aproximación inicial a los avances teóricos y analíticos adelantados sobre el tema y presenta a grandes rasgos las metodologías de investigación utilizadas.

Una buena parte de las propuestas investigativas en torno a la reintegración en Colombia han abordado el tema desde la ciencia política, la sociología y la historia, centrándose en el accionar institucional y en los marcos jurídicos. Estas propuestas desarrollan análisis críticos respecto a las falencias institucionales de los procesos de retorno de los desmovilizados a la vida civil. Por otro lado, algunos estudios, a partir de enfoques psicoanalíticos, han abordado el tema desde la subjetividad de los desmovilizados, analizando los procesos de construcción de subjetividad en medio de la guerra y las dificultades que los sujetos afrontan al pasar de una lógica de vida a otra.

1.1 Estudios a partir del accionar institucional

Los enfoques institucionalistas se centran en el rol de las administraciones nacionales y municipales en el proceso de reintegración, analizando el grado de articulación entre las políticas municipales y la ACR, ejemplo de este enfoque es el trabajo de Francy Carranza publicado en 2012 y titulado “La reintegración desde el municipio: el rol de las alcaldías de Bogotá y Medellín en la atención a excombatientes”. Carranza, a partir de una revisión de los proyectos adelantados en las alcaldías y de entrevistas a los funcionarios, determina que no existe una integración clara de políticas y programas, lo que genera una dinámica de duplicidad de medidas estatales que desaceleran y burocratizan el proceso de reintegración. Otro ejemplo de este enfoque es el trabajo de Giraldo, J. y Mesa, J, quienes en “Reintegración sin desmovilización: el caso de las milicias populares de Medellín. Colombia Internacional”, publicado en 2103, analizan el papel de los entes gubernamentales del municipio de Medellín, desde mediados de los 90, en el proceso DD-R de las milicias urbanas. Giraldo y Mesa concluyen que, a pesar de adelantar procesos de desarme y desmovilización, los paramilitares continuaron siendo milicias urbanas con estructuras armadas, control territorial, microtráfico y actos de terror, a pesar de permanecer vinculados a los programas estatales. Bajo esta misma línea, Álvaro Villarraga critica las acciones estatales referentes al tema de la reintegración en Colombia porque no se han considerado las singularidades propias de cada actor armado a la hora de reintegrarlos a la vida civil y se ha tratado de la misma forma a hombres, mujeres, niños, indígenas, ancianos, homosexuales, sin que exista dentro del accionar estatal un enfoque diferencial claro. Otras investigaciones que analizan críticamente los éxitos y obstáculos de los procesos de DD-R en Colombia son las publicadas por el Observatorio de Paz y Conflicto de la Universidad Nacional en trabajos como “DDR y construcción de paz. Conceptos y prácticas”, “Los procesos de desmovilización y reintegración y la política pública en Bogotá

D.C.”, “Módulo preparatorio para las acciones de Servicio Social a cargo de personas en proceso de reintegración en Medellín”, entre otros, que analizan tanto el accionar institucional implementado en torno a los desmovilizados, en términos de alcance e impacto, como el desarrollo de los procesos sociales asociados al DD-R y proponen abordajes analíticos, campos temáticos y ejes de trabajo.

Los estudios institucionalistas abordan los procesos de DD-R a partir de tres grandes focos:

1. A través de las políticas públicas: Este enfoque analiza aspectos específicos que implican reformas de seguridad y justicia transicional, es el enfoque más general.
2. Enfoque orientado al individuo: Este enfoque asume el DD-R desde la perspectiva del ex-combatiente y se centra en ayudas directas y procesos individuales.
3. A través del contexto: este enfoque es el más completo y complejo pues procura interrelacionar al ex-combatiente con la comunidad donde éste se instala una vez se ha desmovilizado, este enfoque asume el contexto social, político y económico tanto del ex-combatiente como de su familia y comunidad receptora y examina el DD-R en dimensiones de seguridad y reconciliación. Este enfoque facilita una mejor comunicación y reconciliación entre el ex-combatiente y sociedad civil, pues implica la reactivación económica de toda la sociedad y favorece una reintegración profunda y duradera pues las políticas de desarrollo y reparación de víctimas benefician a toda la comunidad y no solamente al excombatiente³.

Sin embargo, las comunidades donde los desmovilizados se asientan por lo general resultan ajenas al proceso de DD-R, lo que influye en que tanto el ex-combatiente como la comunidad a la que llegan se sienten extraños frente al otro y que en ocasiones no se den interacciones profundas ni se genere una identidad común.

1.2 Estudios a partir de la construcción de subjetividad

Por su parte, los estudios centrados en la subjetividad del desmovilizado se centran en comprender los procesos a través de los cuales se configuran los combatientes como sujetos en medio del conflicto armado y como se manifiesta esa subjetividad tanto en la guerra como en la vida civil. Estas investigaciones analizan también los retos que, como sujetos, desde experiencias de vida particulares, afrontan los desmovilizados una vez retornan a la vida civil. Ejemplo de ésta línea es el trabajo de Leticia Hundek, de 2016, “Mujeres reinsertadas: postconflicto en Barranquilla” analiza las dificultades que las mujeres desmovilizadas afrontan a la hora de retornar a la vida civil en un contexto socio-cultural que mantiene la inequidad de las relaciones de género y donde son estigmatizadas por ser desmovilizadas y además por ser mujeres. Otro trabajo que se centra en los obstáculos del proceso de retorno a la vida civil desde la perspectiva de los desmovilizados es el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, de 2014, “desafíos para la reintegración:

³ Nussio, Enzo. “La vida después de la desmovilización. Percepciones, emociones y estrategias de ex paramilitares en Colombia”. Universidad de los Andes. Bogotá. 2012.P.10

enfoques de género, edad y etnia” que propone una mirada con una perspectiva interseccional que aborda a los procesos de reintegración según la identidad de género, la orientación sexual, la etnia y la edad de los desmovilizados. Otro trabajo que se ocupa de la subjetividad de los combatientes-excombatientes es “Del ideal y el Goce” de María Clemencia Castro, publicado en 2001, quien aborda los anudamientos y rupturas que mantienen los sujetos y explica cómo se hace posible la adhesión a la vía guerrillera y la elección y vicisitudes subjetivas del retiro.

Este tipo de trabajos recurre a la historia de vida de los desmovilizados, a partir de la recolección de narrativas desde la entrevista, historias de vida, crónicas, entre otras, así que buscan obtener la perspectiva del sujeto de viva voz. Por ejemplo, Enzo Nussio, en 2012, con su trabajo “La vida después de la desmovilización”, utiliza entrevistas en profundidad para comprender los estigmas que los desmovilizados afrontan en diversos escenarios. Este tipo de trabajos plantean que las subjetividades que se configuran determinan la cultura y las tradiciones del ex-combatiente y moldean su comportamiento en la vida cotidiana, aún fuera de los campos de batalla.

1.3 Estudios sobre la PRSE

Dentro de las investigaciones sobre reintegración en Colombia, existen trabajos que se han centrado específicamente en la Política de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados ilegales. Estos trabajos abordan la Política Pública tanto desde la perspectiva institucionalista como desde el psicoanálisis.

Los estudios institucionalistas abordan la política pública a partir de dos enfoques diferentes, un enfoque de análisis crítico constructivo y otro desde un análisis evaluativo en términos de resultados obtenidos.

El primer enfoque se expone principalmente en tesis de grado, con un evidente enfoque local, encaminado a análisis críticos que evidencian los aportes y las limitaciones de la implementación de la política en territorios concretos, sobre todo en las principales capitales de Colombia. Por un lado, algunos textos se enfocan en analizar las contribuciones al desarrollo y resaltan los factores que se consideran exitosos dentro de la política, pues han logrado mejorar aspectos de los desmovilizados, ya empoderados como ciudadanos dentro de la sociedad civil y a su vez muestran los obstáculos que los desmovilizados afrontan para alcanzar una verdadera reintegración. Respecto a los obstáculos que enfrentan los desmovilizados cuando intentan regresar a la vida civil, muchas investigaciones se centran especialmente en el rechazo de las poblaciones de acogida y en general de la sociedad civil y lo describen como el principal obstáculo para la reintegración. Algunos de estos textos realizan trabajos de campo entrevistando tanto a directores de las instituciones involucradas en la reintegración como a desmovilizados que se encuentran en proceso de reintegración, ejemplo de ello son textos como *“La reintegración social y económica de los grupos armados ilegales en Colombia: reflexiones a partir de la trayectoria de nueve ex-combatientes”* de Luisa Fernanda Mejía Gómez, enfocado en procesos desarrollados en

Bogotá y publicado en 2014, *“análisis de la política nacional de reintegración en Bucaramanga”* de Yenifer Beltrán Sierra y Luisa Fernanda Ramírez Gamboa que se centra en los aportes, sobre todo económicos, de la política en Bucaramanga, publicado en 2015

El segundo enfoque institucionalista presenta trabajos de corte más evaluativo y en su mayoría han sido producidos por entidades estatales, enfocados en la rendición de cuentas y evaluación de impacto de la implementación de la política, este tipo de textos abarcan varios años, se centran en temas como el marco jurídico de la política y muestran cifras como número de desmovilizados por año, de armas, equipos, bloques, presupuesto, nivel educativo, etc. Ejemplo de ello son textos como “evaluación de impacto de la política en Colombia desde el 2008 hasta el 2010” realizado por el DNP, “análisis del desarme, desmovilización y reintegración (DD-R) en Colombia 2006 - junio 2014” publicado por la Contraloría Nacional, *“anuario de reintegración”* de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) y *“evaluación del marco normativo del actual proceso de desmovilización y inserción a la luz de los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional penal”* publicado por la procuraduría nacional en 2013, entre otros.

Por otro lado, igual que en términos generales respecto a estudios sobre la reintegración en Colombia, los trabajos que asumen a la política pública desde un enfoque psicoanalítico representan un pequeño porcentaje, pero hacen grandes aportes sobre cómo lograr una reintegración integral y efectiva a partir de escenarios que la intervención pública no atiende de forma profunda. Ejemplo de este tipo de trabajos es “¿De niño combatiente a ciudadano? Los retos de la reintegración política de niños desvinculados del conflicto armado colombiano” de Irina Mago, publicado en 2011, que muestra las transformaciones en estructuras mentales que deben atravesar los niños ex-combatientes para lograr integrarse a la vida civil.

En general, la mayoría de trabajos referentes a la reintegración en Colombia, tanto desde la perspectiva institucionalista como desde la perspectiva de la subjetivación del combatiente evidencian las grandes falencias estructurales, en términos de instituciones y espacios de intervención, como analíticas en términos de caracterización y acompañamiento a la población, que presentan los procesos adelantados en torno al manejo de los desmovilizados y al paso a vida civil en Colombia.

2. Marco Teórico

La presente investigación se circunscribe dentro de la perspectiva que analiza a la política pública de reintegración a partir de la acción institucional y pretende hacer un aporte a dicha perspectiva con una aproximación analítica desde las ciencias políticas. Por ello, para abordar el problema de investigación planteado en este trabajo se tomarán como base los postulados de la teoría neoinstitucional y se hará un análisis de política pública a partir del modelo analítico construido en conjunto por Joan Subirats, Frédéric Varone, Corinne Larrue

y Peter Knoepfel, quienes aterrizan los postulados neoinstitucionales y concretizan un modelo de análisis de políticas públicas.

El neoinstitucionalismo recoge los planteamientos del institucionalismo surgido en el siglo XIX con los estudios enfocados en las características formales que configuraban a los Estados y que determinaban su relación con la sociedad civil. Este institucionalismo, a su vez, se desprende de los estudios de ciencias políticas que se especializaron en el funcionamiento y configuración de las instituciones estatales y que estaban interesados en comprender la manera en la que dichas instituciones moldeaban las estructuras sociales. Posteriormente, a mediados del siglo XX los estudios sobre las instituciones estatales se concentraron en los regímenes políticos y en los marcos constitucionales y jurídicos que funcionaban como mecanismos de control para los individuos, sobre todo tras las guerras mundiales.⁴

Al poner la lupa sobre el comportamiento de los individuos, en el siglo XX, surgieron los estudios conductistas y en la década de los 60 se desarrolló la teoría de la elección racional que desplaza la atención del marco jurídico de las instituciones hacia el comportamiento de los individuos pertenecientes a dichas instituciones. De estos dos antecedentes, (el institucionalismo y la elección racional) el neoinstitucionalismo retoma como centro de análisis a las instituciones pues estas configuran un marco de normas y reglas que definen y determinan el accionar de los actores de acuerdo a un conjunto de valores y creencias que responden a una ideología, pero da mayor importancia que antes a los actores, como lo hace la elección racional, pues son estos los agentes que crean y movilizan a las instituciones, consciente o inconscientemente. Además, de la elección racional retoma la idea de que las instituciones facilitan los intercambios requeridos para alcanzar beneficios superiores a los particulares, pero agrega dentro de sus consideraciones la toma colectiva de decisiones, pues asume que los individuos se desarrollan bajo reglas comunes y que al pertenecen a instituciones, éstos no deciden siguiendo criterios meramente individuales.

El neoinstitucionalismo integra al institucionalismo y a la elección racional al indagar sobre *“cómo se toman las decisiones políticas y cuál es la influencia de las instituciones en el proceso de construcción de esas decisiones [y además] incluye dentro de su análisis nuevos elementos, basándose en la observación de fenómenos empíricos que evidencian la ambigüedad e inestabilidad de los procesos decisorios de gobierno, así como la escasez de recursos y la poca o inexacta información que los actores tienen a disposición”*⁵.

La teoría neoinstitucional parte de tres puntos fundamentales:

⁴ Peters, Guy. *“El Nuevo Institucionalismo”*. Teoría Institucional en ciencia política. Editorial Gedisa. Barcelona, 2003.

⁵ Muñoz, Nelson. *“Análisis neoinstitucional de la política pública para la reforma del sistema de transporte de Bogotá”*. U. Javeriana. Fac. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Bogotá, 2011.

- 1) El comportamiento de los actores está determinado por las reglas de juego (las instituciones).
- 2) Las instituciones determinan la actividad política: las instituciones están constituidas por ciertas presiones, que estructuran el comportamiento de los actores políticos (su identidad, poder, y estrategias), y así determinan los resultados de la actividad política. Por ello, los resultados de dicha actividad no pueden reducirse a la simple interacción entre los actores sociales.
- 3) Las instituciones están determinadas por la historia: las instituciones incorporan una trayectoria histórica que crea una especie de inercia. Así, la historia es importante porque es *path dependent*: lo que viene antes (incluso si es accidental), determina lo que viene después⁶.

Las instituciones se conciben como marco de consenso y de toma colectiva de decisiones que guardan dentro de sí tradiciones sociales y reglas construidas a través del tiempo. Entonces, las instituciones terminan determinando las acciones de los individuos y juegan un rol fundamental en la reproducción del sistema y en la conservación de su estabilidad.

Bajo esta lógica las instituciones se convierten en el espacio donde se configuran valores sociales compartidos, donde se genera confianza en el sistema político y se da cohesión social, y si bien las instituciones protegen por separado a los individuos, también crean *“principios y preferencias compartidas por toda la sociedad, con base en una especie de diálogo razonado entre los miembros o grupos, de acuerdo con el lugar y las responsabilidades que tienen en el espacio de política”*.⁷

A su vez, *“las instituciones determinan la actividad política y están constituidas por elementos de identidad, poder y estrategia que estructuran el comportamiento de los actores políticos y determinan los resultados”*⁸. Por otro lado, al ser construidas por la interacción de sus participantes, las instituciones son también determinadas históricamente y guardan dentro de sí un futuro compartido. Así, los acuerdos institucionales configuran las reglas de juego que definen la trayectoria política y económica de toda la sociedad siendo normas que se transmiten a través de las distintas generaciones y que cuentan tanto con respaldo cultural como legal y terminan transformándose en referencia social. *“Las instituciones imponen forma y coherencia social a la actividad humana mediante la continua producción y reproducción de hábitos de pensamiento y acción, que propagan modelos conceptuales, signos y significados aprendidos”*⁹.

En ese sentido, las políticas públicas son determinadas directamente por las instituciones pues éstas son el cristal a través del cual se interpreta la realidad y se definen los problemas

⁶ Hernández, Gustavo. *“El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia”*. En: Revista de estudios sociales. Colombia, agosto 1999. P. 10.

⁷ March, James y Olsen Johan. *“El Ejercicio del Poder desde una perspectiva Institucional”*. En: Revista Gestión y Política Pública. Primer semestre, 1997. vol. 6, no. 1. P.41–73. P.198.

⁸ *Óp. Cit.* Peters, Guy. 2003. P.218.

⁹ Hodgson, G. *“El Enfoque de la Economía Institucional”*. En: Revista de Comercio Exterior de México. vol. 53, no 10. Octubre, 2002. P.23.

sociales y sus soluciones. Por tanto, las instituciones al ser quienes definen el problema social delimitan también y guían las decisiones que se toman frente al mismo y encaminan la implementación de la política. Ahora, si bien son los actores quienes conciben las ideas y ejecutan las mismas, buscando satisfacer sus propios intereses, como ha ocurrido con los diferentes gobiernos que han desarrollado políticas de reintegración o de reinserción, *“lo hacen dentro del marco de un conjunto de reglas formales e informales que determinan dichos objetivos y las posibilidades de hacerlos realidad. Por ende, dichas reglas determinan el comportamiento de los actores (los incentivos y las sanciones), y a través de ello el contenido de las políticas”*¹⁰

Además, para comprender las razones y motivaciones que llevaron a una decisión específica, la variante histórica del neoinstitucionalismo se preocupa por escudriñar en una línea de tiempo el pasado de la actividad gubernamental y de las ideas de los actores más relevantes para determinar sus efectos en el presente y anticiparlos hacia el futuro y para comprender el ángulo cognitivo desde el cual cada actor observa e interpreta la realidad, pues se considera que las decisiones que toman los actores y que posteriormente plasman en las instituciones son construidas a través de procesos históricos y que los antecedentes, tanto políticos como sociales, del tema en cuestión también ayudan a decidir el destino y las posibilidades de una política pública.

Como se mencionó antes, el neoinstitucionalismo otorga un rol relevante a los actores, pues son estos quienes a través de dinámicas sociales construyen las instituciones y son concebidos como agentes que se encargan de socializar las normas y reglas a través de diferentes procesos de costumbre, incentivos y castigos. Por ello, el neoinstitucionalismo otorga especial importancia al estudio del entorno de los actores y de la construcción de sentido y legitimidad hacia las normas que se siguen *“de esta forma, el análisis de las instituciones integra el estudio de variables culturales en la aprehensión de las condiciones de formación y funcionamiento de las organizaciones”*¹¹. Punto fundamental para la construcción de políticas públicas pues el éxito de su implementación dependerá de la aceptación que los actores tengan de la misma partiendo de la legitimidad que ésta genere.

*“El neoinstitucionalismo centrado en actores ofrece una guía para el análisis de políticas públicas, poniendo de manifiesto que alrededor de cada sector de actividad pública se conforma una red de actores públicos y privados, cuyas acciones son influidas, sin ser determinadas completamente, por las restricciones y posibilidades del marco institucional, sustentado sobre la base de normas y reglas construidas socialmente en cada contexto, y que influyen en los resultados de las políticas”*¹².

¹⁰ Hernández, Gustavo. *“El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia”*. En: Revista de estudios sociales. Colombia, agosto 1999. P. 10.

¹¹ Roth, André-Noël. *“Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación”*. Ediciones Aurora. Bogotá, 2002. P.99.

¹² Zurbriggen, Cristina. *“El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”*. En: Revista de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. no. 001, vol. 26. 2006. P. 67-83. P.73

Subirats *et al*, como exponentes del paradigma neoinstitucionalista, consideran que el análisis de políticas públicas es un medio para explicar lo esencial de la acción pública y definen las políticas públicas como:

*“una construcción teórica, ya que implica una representación a priori de las medidas a implementar, de la conducta de los actores, del proceso a seguir y de los efectos que van a producirse en la sociedad... Tal construcción incluye una hipótesis causal y una hipótesis de intervención cuyo análisis permite identificar mejor los nexos entre los diferentes actores y la manera en que pueden modificarse tras una intervención pública”*¹³

La hipótesis causal aporta una respuesta política a la cuestión de saber quién o qué es culpable u objetivamente responsable del problema colectivo a resolver. Cuando se establece una hipótesis causal se está definiendo a los *grupos objetivo* y a los *beneficiarios finales*. Esta asignación de responsabilidades se da en función de juicios de valor políticos, por tanto, se da allí una cierta definición de problema y se pone de relieve la manera específica como se percibe el problema en un momento y lugar determinado.

Los *grupos objetivo* son los actores cuyo comportamiento se define políticamente como la causa directa o indirecta del problema y los *beneficiarios finales* son los actores que sufren los efectos negativos de dicho problema y cuya situación pretende mejorarse a través de la intervención pública. *“En este sentido, resulta muy importante que las autoridades político-administrativas conozcan y entiendan los factores y los efectos del cambio social y de los problemas colectivos que surgen del mismo, si desean modificarlos... la ineficiencia y los efectos perversos de ciertas políticas públicas se originan frecuentemente al establecer hipótesis causales falsas o parciales.”*¹⁴

La hipótesis de intervención intenta determinar cómo podría resolverse el problema colectivo a través de una política pública. Esta hipótesis define los tipos de intervención estatal que influenciarán las decisiones de los grupos objeto, de manera que vayan siendo compatibles con los objetivos políticamente planteados. En ese sentido, *“el Estado está de cierta forma obligado a anticipar las posibles reacciones de los grupos objetivo sobre los que se focaliza la intervención, si desea modificar la conducta de los mismos de una forma más o menos previsible”*¹⁵. Para ello, resulta fundamental utilizar mecanismo como consultas y construir las políticas de forma participativa involucrando explícitamente a la población que se verá directamente afectada.

Subirats *et al*, siguiendo la línea neoinstitucional, consideran que los actores y las instituciones se influyen recíprocamente, pues el individuo al estar inmerso en las reglas institucionales, adopta conductas políticas que se adecuan a los valores y expectativas de dichas reglas, pero al mismo tiempo las modifican de forma incremental a través de sus propias decisiones y acciones. Por tanto, a la hora de adelantar análisis se debe considerar esa multicausalidad pues ella explica los cambios institucionales dados tanto por cálculos oportunistas de los actores como por una herencia institucional.

¹³ Subirats, Joan; Frédéric Varone, Corinne Larrue y Peter Knoepfel. “Análisis y gestión de políticas públicas”. Editorial Ariel. Barcelona, 2008. P.33

¹⁴ *Ibíd.* P. 65

¹⁵ *Ibíd.* P. 66

Para comprender esa multicausalidad y analizar una política pública Subirats *et al.* proponen un modelo de análisis que se resume a continuación.

MODELO DE ANÁLISIS

El modelo de análisis propuesto por Subirats *et al.* se apoya metodológicamente en el ciclo de las políticas públicas y por tanto analíticamente sigue las cinco fases de una política pública:

Secuencia de una Política Publica

SECUENCIA	1ª. fase	2ª. Fase	3ª. fase	4ª. fase	5ª. Fase
TERMINOLOGÍA	Surgimiento de los problemas	Inclusión en la agenda	Formulación y decisión del programa de la política	Implementación de la política	Evaluación de la política
CONTENIDO	Surgimiento de un problema Percepción del problema Definición del problema e identificación de sus causas posibles Representación del problema Demanda de acción pública	Selección (filtro) de los problemas emergentes Esquema de formulación del modelo causal Respuestas de los poderes públicos a los problemas que se reconoce que han de ser objeto de una política	Definición del «modelo causal» Definición de la o las soluciones adaptadas al problema y aceptables Proceso de contraste entre las soluciones ideales y los medios disponibles Selección de los instrumentos de acción	Aplicación de las soluciones seleccionadas Acciones de los agentes administrativos a cargo de la implementación	Determinación de los posibles efectos de la política Evaluación de la eficacia, de la eficiencia, de la pertinencia de lo realizado respecto al problema inicial
PRINCIPALES CUESTIONAMIENTOS DEL ANALISTA	¿Cómo se ha tomado conciencia del problema?	¿Cuáles son los factores que han llevado al Gobierno a actuar ante el problema?	¿Cuáles son las soluciones propuestas y aceptadas por parte del Gobierno y del Parlamento? ¿Qué procesos se han seguido para formular dichas soluciones?	¿Se han aplicado las decisiones del Gobierno y del Parlamento?	¿Cuáles han sido los efectos directos e indirectos de la política?

Fuente: Adaptado de Jones, 1970 y Mény y Thoening, 1989. En Subirats *et al.*, 2008.

Inclusión en la agenda política.

“Es evidente que ninguna situación objetiva constituye per sé un problema, su clasificación social y posteriormente política como tal, es en todos los casos, una construcción colectiva vinculada directamente con las percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación. Por ello, toda realidad social debe aprehenderse como una construcción histórica, ubicada en el tiempo y el espacio”¹⁶.

Toda realidad social es una construcción histórica que refleja los valores y creencias de quienes la conforman, por tanto, lo que una sociedad percibe como un problema es una construcción social que plasma ciertas concepciones particulares de la realidad. Ejemplo de ello es que en una sociedad particular el consumo de sustancias psicoactivas sea considerado un ritual mientras que en otra sea considerado un problema social. En este contexto, un problema social es *“una cuestión, conflicto o necesidad que concierne y*

¹⁶ *Ibíd.* P. 126

*preocupa a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de gobierno.*¹⁷

Pero no todo problema social entra en la agenda pública, para que un problema social devenga problema público dicho problema debe entrar en debate en el seno de un espacio político-administrativo. Es decir, un problema se vuelve público cuando se incluye en la agenda política, pues es allí donde se reconoce la necesidad eventual de una solución pública. La agenda política es *“el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetivos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar”*¹⁸.

Por lo general, un problema social logra su ingreso a la agenda pública a través de procesos de movilización de actores, recursos y/o instituciones. Dichos procesos de movilización suelen estar acompañados de una o más formas de inclusión como: una mediatización del problema o de sus síntomas, la actividad de grupos de presión o grupos sociales que adquieren visibilidad pública, una oferta política o competencia electoral que lleva a los propios políticos a tomar la iniciativa para resolver problemas sociales, una anticipación interna donde son las propias autoridades públicas las que determinan la existencia de un desajuste entre la acción estatal y los problemas sociales aun no resueltos o a través de una acción corporativista silenciosa de grupos de interés.

Una vez que el problema entra en la agenda pública inicia el proceso de definición de las dimensiones operacionales de análisis como la intensidad del problema (grado de importancia que se da a las consecuencias del problema), el perímetro o audiencia (extensión o alcance negativo sobre diferentes grupos sociales implicados), novedad del problema (un problema nuevo moviliza más fácilmente a la prensa, mientras que un problema crónico pierde importancia mediática, aunque existan excepciones a la regla) y urgencia del problema.

Analizar adecuadamente las dimensiones operacionales resulta fundamental para lograr resolver cabalmente el problema que se afronta, pues *“los problemas públicos mal estructurados no cuentan con una identificación segura de los elementos que constituyen el hecho calificado como problema ni conocen sus nexos causales principales, por tanto, no pueden alterarse en el sentido deseado.”*¹⁹

Formulación de alternativas y decisión del programa de la política

Una vez el problema público es definido, se esbozan las respuestas a las preguntas operacionales planteadas y se formulan alternativas de solución. Para elegir una opción que logre resolver el problema planteado, las autoridades públicas deben considerar los actores involucrados, tanto públicos como privados, los recursos disponibles, los apoyos y obstáculos, el tiempo y en general las posibilidades de cada solución posible. Finalmente, se deben contrastar las soluciones ideales frente a los medios disponibles para construir un programa de actuación que defina el marco jurídico de la política, los objetivos, los instrumentos de intervención, etc.

¹⁷ Aguilar Villanueva, Luis F. “Problemas públicos y agenda de gobierno”. Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1993. P. 31.

¹⁸ *Ibíd.* P. 29.

¹⁹ *Ibíd.* P. 67

Programa de actuación político-administrativa

Objetivos: definen el estado que se considera satisfactorio y que se pretende alcanzar a través de la solución adoptada

Los elementos evaluativos: el tipo de datos que deben obtenerse a fin de determinar exactamente el nivel de realización de los objetivos

Los elementos operativos (instrumentos de intervención, medidas) concretizan la hipótesis de intervención y precisan la hipótesis causal toda vez que definen los grupos objetivo a los que tales medidas se aplican.

La intervención pública puede darse por **vía reguladora**, se basa en las prohibiciones, obligaciones, atribuciones); **vía incentivadora**, tiene un carácter más indirecto que la precedente ya que opera a través de transferencias financieras que tienen como objetivo influir sobre el comportamiento de los grupos-objeto por medio de un precio artificial; **vía Persuasiva**, se sirve de estrategias de información a fin de convencer a los grupos objetivo de adoptar conductas que van en el sentido de los objetivos de la política y **vía de provisión directa de bienes y servicios a la población**, busca facilitar la conducta esperada de los grupos objeto.

Implementación de los planes de acción

La fase de implementación conecta directamente a los actores públicos, grupos objetivo y beneficiarios finales e implica la ejecución de la legislación asociada a la política y la realización concreta de los objetivos de la misma.

Una vez la política ha sido implementada, se debe realizar una **evaluación de los resultados** de la misma, para determinar el impacto sobre los grupos objetivo y los efectos sobre los beneficiarios finales. De acuerdo a Subirats *et al.* los criterios de evaluación de una política pública son: efectividad, eficacia (verificación de la hipótesis causal), eficiencia en la asignación de recursos y pertinencia (objetivos vs. problema público).

Además, se plantea como dimensiones de análisis los impactos alcanzados por la política:

- Impactos existentes o no producidos (creación o ausencia de reacción de los grupos objetivo)
- Impactos duraderos o efímeros (grado de estabilización de los cambios)
- Perímetro de los impactos (distribución en el tiempo, espacio y entre los grupos focales)
- Coherencia sustantiva interna (que no se den mensajes contradictorios al interior de la política)
- Coordinación externa (convergencia de las modificaciones de conducta de los grupos objetivo)

Este modelo de análisis permite determinar cómo se configura el problema público, como se decide que alternativa tomar, como se determina cual es la mejor forma de intervenir un ámbito social y finalmente cómo evaluar el alcance e impacto de la intervención adelantada.

Como se planteó antes, para analizar la Política Nacional de Reintegración Social y Económica se toma como base el modelo de análisis planteado por Subirats *et al.*, por ello se inicia el análisis con la configuración histórica del problema público.

3. La trayectoria de la decisión política, una configuración histórica del problema público

De acuerdo a los postulados neoinstitucionales las decisiones tomadas por los actores y que posteriormente son plasmadas en las instituciones son construidas en procesos históricos previos y ayudan a decidir el destino y posibilidades de una política pública. Por ello, se inicia el análisis de la PRSE con un contexto histórico que expone sus antecedentes.

Revisar los antecedentes históricos de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados ilegales permite comprender cómo surgió en un principio el problema social y cómo se construyó el problema público, considerando que ésta no es la primera política pública que se ocupa del proceso de retorno de excombatientes de grupos armados ilegales a la vida civil.

Esta revisión histórica ayuda a identificar las concepciones ideológicas que se arrastran dentro del accionar institucional y a entender las rupturas que se presentan, además, permite explicar las condiciones y el escenario específico en el que se da la necesidad de formular una nueva política pública, identificar a los actores involucrados y dilucidar los obstáculos y posibilidades de los objetivos de la política. Se aclara aquí que es un recuento del accionar estatal mas no una revisión profunda de procesos de paz ni de las condiciones de la desmovilización pues el foco esta dado hacia la acción pública y las instituciones.

A pesar de haber vivido varios procesos de paz, Colombia solo ha alcanzado postconflictos parciales, sin obtener una paz global. Sin embargo, el país ha atravesado diversos procesos de desmovilización, tanto colectivas como individuales, que hoy permiten resaltar algunos logros obtenidos y sobre todo detectar errores que no deben repetirse. Además, estos procesos han sentado bases institucionales, jurídicas y políticas de retorno de excombatientes a la vida civil que marcan en el presente un punto de partida para la investigación sobre la reintegración y para el análisis de la PRSE. La diferencia entre desmovilización colectivas y desmovilización individuales radica en que:

“Las desmovilizaciónes colectivas “se identifican con el desarrollo de negociaciones de paz con la cúpula de las organizaciones al margen de la ley, mientras que las desmovilizaciónes individuales buscan desarticular a dichas organizaciones desde su base, ofreciendo a sus miembros la oportunidad de acceder a beneficios de tipo procesal, social y económico, a cambio de su entrega y colaboración con las autoridades”²⁰.

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia”. Capítulo IV, Artículo 86.

En Colombia apenas en los 80 se les reconoció a las guerrillas carácter político, así que solo a partir de esta década comienza a pensarse en su retorno a la vida civil bajo el cobijo estatal y se crean instancias como consejerías de paz y programas orientados hacia la reinserción, además de las primeras leyes de amnistía e indulto. Si bien estas leyes y programas, surgidas tras negociaciones y acuerdos de paz parciales, eran aún muy incipientes, generales y poco eficaces, fueron las que abrieron el camino para lo que posteriormente se abordaría como política de reintegración. Sin embargo, el manejo oficial de los desmovilizados no surge como una preocupación del Estado por el bienestar de dicha población, sino como una estrategia de guerra para desarticular a los grupos guerrilleros en respuesta a la creciente fuerza militar y mediática alcanzada por las guerrillas. Sumado a ello, al interior de la ONU se genera una gestión internacional que presiona a los países con conflicto interno a implementar procesos de DD-R con los desmovilizados.

En conexión con el neoinstitucionalismo, el punto anterior evidencia cómo, en ocasiones, son los actores los que crean y movilizan a las instituciones para facilitar los intercambios requeridos para alcanzar beneficios superiores, en este caso un objetivo de estrategia militar.

Las primeras desmovilizaciones colectivas amparadas por el Estado colombiano, se dan durante el gobierno de Belisario Betancur, tras la amnistía de 1982 que surge con la ley 35 del mismo año. Cómo lo explica Villarraga²¹, la ley 35 reconoce carácter político a las guerrillas y establece directrices para la reinserción a través de programas de vivienda, tierra, crédito, microempresa, salud y educación. Esta amnistía llevó a los acuerdos de la Uribe de **1984** y a la desmovilización de 1.423 guerrilleros de las FARC, M-19, EPL, ELN y Movimiento de Auto Defensa Obrera (ADO), quienes, dentro del proceso, fueron llamados amnistiados. Sin embargo, dificultades fiscales, el rechazo generalizado hacia los desmovilizados y la *“multiplicidad de comisiones y por tanto la dispersión de responsabilidades”*²² debilitaron la política social que pronto dejó de ser funcional, siendo la oposición política su principal enemiga. De éste primer momento debe rescatarse que se reconoció a las guerrillas como actores políticos y se pensó una política regional de atención a poblaciones afectadas por las confrontaciones. El ICBF fue el encargado directo de atender a los amnistiados, con el apoyo de instituciones como el INCORA y el SENA.

En 1988, la consolidación de la Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar (CNGSB) y exigencias sociales, obligaron al gobierno de Virgilio Barco a buscar nuevos acuerdos de paz que con la dirección de la iglesia católica llevaron a la Iniciativa para la Paz de 1988²³,

²¹ Villarraga, Álvaro. *“Experiencias históricas recientes de reintegración de ex-combatientes en Colombia”*. Revista Colombia Internacional No. 77. U. de los Andes, Fac. de Ciencias Sociales. Enero-abril. Bogotá, 2013. P. 107-140.

²² Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR). *“Reseña Histórica Institucional”*. Bogotá, 2016. P.9.

²³ Villarraga S., Álvaro (compilador y editor). *“Se inician acuerdos parciales, Pacto Político con el M-19”*. Biblioteca de la Paz, 1982-1986. Fundación Cultura Democrática. Bogotá, 2009. P. 71-107.

iniciativa que incluía una fase de incorporación definitiva a la vida democrática ofreciendo indulto judicial, estímulos a la participación política y asistencias temporales.

“El gobierno Barco introdujo modificaciones de fondo, respecto a la metodología implementada por Betancur. En primera instancia bajo el nombre de Política de Paz se centraliza el proceso en la propia Presidencia de la República a través de la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación que giraría en torno al Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)”²⁴

Sin embargo, este proceso no desarrolló instituciones especializadas en el tema y no alcanzó el apoyo político ni económico necesario para mantenerse, a pesar de que en 1990 se creó el Consejo Nacional de Normalización, al interior del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE). Dicho Consejo tenía un rol más de supervisor que de ejecutor, su función principal era *“supervisar y coordinar los programas de reinserción, asignar los recursos provenientes del Fondo para la Paz a los 17 Consejos Regionales de Normalización y colaborar en las acciones de seguimiento y evaluación de los programas. Este Consejo estaba constituido por tres comisiones: Comité de Reinserción, Comité para la Ejecución de los Proyectos y el Comité de Seguridad”²⁵*. Además, en general, en el país se mantuvo una profunda discriminación y estigmatización hacia los desmovilizados.

Por otro lado, otorgar préstamos a los amnistiados fue un error estratégico, pues éstos desprovistos pronto de las demás ayudas y apoyo necesario para lograr una real reintegración fueron incapaces de devolver los dineros desembolsados.

En la década de los 90, la Asamblea Nacional Constituyente dio un giro radical al conflicto armado, pues facilitó la participación e integración de nuevos actores políticos y promovió el desarrollo de las regiones más afectadas por el conflicto. En 1991 se desmovilizaron cerca de 6.500 combatientes del M-19, EPL, ELN, MAQL, MIR COAR y la Corriente de Renovación Socialista (CRS)²⁶. La base de la atención a los desmovilizados fue la *“reconciliación, rehabilitación y normalización, con el eslogan ‘mano tendida y pulso firme’”²⁷*. Esta experiencia permitió que miembros desmovilizados del M-19 y de otras 9 organizaciones pudieran integrar la Asamblea Nacional Constituyente y aspirar a cargos políticos.

En **1991** se crea la Oficina Nacional de Reinserción bajo el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) encaminado a fortalecer la presencia estatal en zonas marginadas por la guerra y la pobreza, guardando un rol de coordinación, asignación de recursos y supervisión. Este plan nacional evidencia claramente la postura institucional y la visión estatal sobre los

²⁴ ACR. 2016. *Óp. Cit.* P10.

²⁵ Pinto, María Eugenia; Vergara, Andrés y Lahuerta, Yilberto. *“Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual”*. Archivos de economía. DNP. Dirección de Estudios Económicos. Doc. 211. Colombia, 20 de noviembre de 2002. P3.

²⁶ Programa para la Reintegración. *“Los procesos de paz en Colombia”*. Bogotá, 1999.

²⁷ Villarraga. 2013. *Óp. Cit.* P.117

desmovilizados pues pretende rehabilitar económica y socialmente a los guerrilleros amnistiados, es decir, para este punto el problema de la reinserción no se ve aún como un paso para lograr la paz y la reconciliación sino como un asunto de estrategia militar y continúa siendo algo muy general para debilitar a los grupos armados. La estrategia se concentraba en indultos y amnistías para los grupos guerrilleros que entraran en negociaciones de paz y alcanzaran acuerdos con el gobierno, lo que promovía desmovilizaciones colectivas.

En 1994 asciende a la presidencia Ernesto Samper Pizano (1994-1998) quien manifiesta desde el principio de su mandato la voluntad de buscar una salida negociada al conflicto armado y deja la Política de Reintegración *“bajo el cargo de la Oficina Nacional de Reinserción y cambia la figura del Consejero Presidencial de Paz por la de un Alto Comisionado para la Paz con rango ministerial, hecho que evidencia la prioridad del tema en la agenda gubernamental”*²⁸. Además, *“para el año 1994, se da inicio a la desmovilización individual de integrantes de guerrillas. Mediante la Ley 104 de 1993 y su decreto reglamentario 1385 de 1994, el Gobierno Nacional introduce la posibilidad de otorgar beneficios a quienes abandonen voluntariamente las organizaciones subversivas.”*²⁹

Un hecho fundamental, que afectará la manera en la que posteriormente se abordará a los desmovilizados de grupos armados ilegales y que representa el primer paso para desarrollar procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración es que Samper *“ratificó en el Congreso del Protocolo II de Ginebra, es decir, el Derecho Internacional Humanitario y firmó el convenio con la ONU para el establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia.”*³⁰

La década de los 90, si bien implicó un enorme avance en participación política de exguerrilleros y creó un esquema institucional para los programas de reinserción producto de los procesos de paz desarrollados en discusiones públicas, plurales y multisectoriales, tanto política como socialmente, pues involucraron al gobierno, a partidos políticos, universidades, gremios, voceros insurgentes, etc., gracias al impulso dado por las comisiones de paz, su enfoque era eminentemente de amnistía e indulto y no de acompañamiento y reconciliación, a pesar de que con el Plan Nacional de Rehabilitación, dependiente del DAPRE, se logró un triunfo en los programas de capacitación, pero el proceso se centró demasiado en la esfera política y dejó de lado la reintegración socioeconómica de los ex-combatientes.

La oferta de incentivos individuales para abandonar a los grupos guerrilleros, sin un acompañamiento adecuado para adaptarse y permanecer en la vida civil, produjo un efecto adverso, pues con frecuencia los desmovilizados retomaban las armas cambiando de

²⁸ ACR. 2016. *Óp. Cit.* P12.

²⁹ Observatorio de Paz y Conflicto. (Editora-Compiladora: Castro, María Clemencia) *“Salida de integrantes de organizaciones guerrilleras (2002-2015)”*. Universidad Nacional de Colombia. Fac. Ciencias Humanas. Bogotá, 2015. P. 21

³⁰ *Ibíd.* P.13.

organización guerrillera o en grupos paramilitares³¹. Sumado a ello, el ascenso del paramilitarismo y el narcotráfico hicieron que los programas ofrecidos a los desmovilizados perdieran vigencia y llevaron a concentrar los esfuerzos estatales en la contraofensiva, quedando solo acciones vagas frente a la reintegración como la Secretaría Especial para la Reinserción de la Red de Solidaridad Social creada en 1994 que retoma las funciones del PNR, la ley 418 de 1997, por la cual se consagran los instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia y el Decreto 2546 de 1999 que crea la Dirección General para la Reinserción en el Ministerio del Interior, entidad que asume las funciones de la Secretaría Especial para la Reinserción.

Este cambio constante de entidades y programas evidencia, en términos del neoinstitucionalismo, la ambigüedad e inestabilidad de los procesos decisorios de gobierno, así como la escasez de recursos y la poca o inexacta información que los actores tienen a disposición, en este caso por la inestabilidad de los enfoques, la ausencia de impulsos políticos fuertes hacia el tema y la falta de una caracterización de la población objeto, además de una errática concepción de qué hacer con los desmovilizados. Durante toda la década de los 90 las instituciones que se encargaron de acoger a los desmovilizados desarrollaron labores de coordinación y supervisión de otras entidades y programas que pretendían en algún grado una reinserción de ex-combatientes.

“Como análisis general se podría decir que los periodos de gobierno ente 1982–2002 (y en especial el período presidencial 1998-2002) se caracterizaron porque en el desarrollo de sus procesos de paz solo lograron acoger una cifra de excombatientes por debajo del 15% del número de los desmovilizados del periodo actual (2015). Beneficiaron solo a guerrilleros o insurgentes que contaban con un status político y ejecutaron proyectos para el desarrollo económico regional en las áreas de influencia guerrillera, como factor indispensable para alcanzar la reinserción.”³²

Además, al incentivar desmovilizaciones masivas, sin acompañar el proceso con los mecanismos e instituciones adecuadas y suficientes para lograr reintegrar exitosamente a los desmovilizados a la vida civil, se crearon caldos de cultivo donde los desmovilizados mantenían sus redes de apoyo ilegal, sus jerarquías y sus lazos de adhesión, lo que facilitaba enormemente que retomaran las armas de forma ilegal. Sumado a ello, el gran limbo jurídico, la posibilidad de ser juzgados por cortes internacionales, por no ofrecer ningún tipo de reparación a las víctimas a cambio de los beneficios ofertados por el gobierno y la constante amenaza de ser asesinados por miembros de otros grupos ilegales o de sus propios grupos por considerarlos traidores, empujó la creación de un nuevo tipo de actor armado, más urbano y entremezclado entre paramilitares, narcotraficantes, delincuentes comunes y guerrilleros desideologizados. Una falla fundamental de estos procesos, antes de 2002, fue que quienes quisieran acceder a los beneficios ofertados por el gobierno no

³¹ Observatorio de Paz y Conflicto. 2015. *Óp. Cit.*

³² ACR. 2016. *Óp. Cit.* P14.

estaban obligados, bajo ninguna circunstancia, a aportar información de inteligencia sobre sus grupos armados o sobre los crímenes que hubieran cometido.

Durante las décadas de los 80 y 90 el problema que se busca resolver es la guerra, la hipótesis causal es que el ascenso de la influencia mediática y territorial de las guerrillas está fortaleciendo su capacidad militar y de negociación política. Por tanto, la hipótesis de intervención está encaminada a debilitar y desarticular a los grupos guerrilleros utilizando la desmovilización colectiva como una de las estrategias para lograr dicho objetivo. Por ello se ofrece beneficios e incentivos a las cúpulas guerrilleras pues se piensa que con la desmovilización de los líderes y su entrada al sistema democrático a través de partidos políticos se extinguirá a los grupos que dichos personajes lideran.

En el **2002** se da un punto de quiebre y se inicia un proceso diferente, pues terminan las negociaciones del Caguán con un fracaso mediatizado, lo que desincentiva continuar la búsqueda de nuevos acuerdos de paz con las guerrillas e inicia el gobierno de mano dura de Álvaro Uribe Vélez acompañado de una alianza militar con Estados Unidos bajo el Plan Colombia. A partir del 2002, el recrudecimiento de las confrontaciones armadas se acompañó de incentivos a la desmovilización individual y se ofrecieron beneficios económicos a quienes se desmovilizaran de los grupos armados ilegales, incluyendo a los paramilitares, lo que contribuyó a la desmovilización de cerca de 50.000 personas, en especial a través del acuerdo de Santa Fe de Ralito. Este acuerdo llevó a un alto al fuego unilateral y los paramilitares que se desmovilizaron tuvieron acceso a grandes beneficios como penas irrisorias frente a delitos de lesa humanidad y trato especial por delitos políticos³³.

Uribe Vélez implementó un nuevo enfoque para tratar a los desmovilizados y complementó la agresiva estrategia militar con leyes de orden público como la 782 de 2002 que, bajo su visión, respondía a

“las nuevas circunstancias del conflicto armado, pero en la práctica buscaba un marco legal que justificara las inmediatamente futuras negociaciones con diversos grupos de autodefensas, consideró innecesaria la declaratoria de estatus político y eliminó el delito político. Más aún, nivelando por lo bajo a guerrillas y paramilitares, produjo la definición de Actor Armado Ilegal como aquel 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 concentradas”³⁴.

Las AUC, a diferencia de las guerrillas, contaban con integrantes muy heterogéneos que ya no seguían un propósito ideológico, sino que simplemente buscaban lucro económico y apoyo político de las familias prestantes de las regiones, además habían desarrollado nexos con narcotraficantes y con toda clase de grupos criminales, lo que hizo que para 2003 pasaran a ser también un problema político por el extenso poder y control territorial con el que contaban en algunas zonas del país. Estos grupos, al igual que las guerrillas, no

³³ Giraldo, Saridalia. “Contextualización teórica e histórica de la reintegración social y económica de desmovilizados en Colombia”. Revista Poliantea, Vol. 6 No. 11. 2010.

³⁴ Sanguino, Antonio. “Colombia: El antes y el ahora de la política de reinserción: ¿Evolución o retroceso?” 2005.

escaparon al cuestionamiento político y social, no solo al interior del país, sino también de la comunidad internacional, lo que motivó en parte a que dichos grupos buscaran negociar su desmonte, impulsados por supuesto por las facilidades que la postura de Uribe Vélez les presentaba.

Así, la estrategia de Álvaro Uribe Vélez fue por un lado negociar con los paramilitares y por el otro buscar la derrota militar de las guerrillas a través de la intensificación de las operaciones militares del ejército colombiano bajo la Política de Seguridad Democrática, el Plan Colombia y el Plan Patriota³⁵

El efecto adverso de la igualación por debajo de la que habla Sanguino fue permitir que accedieran a beneficios penales y económicos algunos actores que no pertenecían a la población objeto inicial como narcotraficantes y todo tipo de grupos armados ilegales. Esto implicó que la red conceptual asociada a las personas beneficiarias de dichos programas fuera aún más negativa y, en términos neoinstitucionales, se configuraron fuertes valores sociales compartidos que hoy hacen tan difícil erradicar la discriminación y el rechazo hacia los desmovilizados, pues dichos valores se vuelven *“redes de patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos”*³⁶.

Un punto clave que diferencia este momento histórico es que los beneficios otorgados a los desmovilizados comienzan a condicionarse a la entrega de información estratégica que permita debilitar a las estructuras armadas ilegales y que contribuya a la búsqueda de verdad y reparación con regulaciones jurídicas como el Decreto 128 de 2003 y el Decreto 2767 de 2004:

Decreto 128 de 2003: *“Art. 9. Beneficios por colaboración. El desmovilizado que voluntariamente desee hacer un aporte eficaz a la justicia entregando información conducente a evitar atentados terroristas, secuestros o que suministre información que permita liberar secuestrados, encontrar caletas de armamento, equipos de comunicación, dinero producto del narcotráfico o de cualquier otra actividad ilícita ... recibirá del Ministerio de Defensa Nacional una bonificación económica acorde al resultado, conforme al reglamento que expida este Ministerio”*³⁷.

Decreto 2767 de 2004: *“Art. 3. Beneficios por entrega de material. El desmovilizado o reincorporado que haga entrega de material de guerra, intendencia, comunicaciones o de cualquier otro elemento que facilite a los grupos armados al margen de la ley el desarrollo de actividades ilícitas, así como de sustancias o drogas estupefacientes y los insumos y la maquinaria para su elaboración, recibirá del Ministerio de Defensa Nacional, una vez haya sido certificado por el Comité Operativo para la Dejación de*

³⁵ Bacca, Ludy; Jiménez, Olga; Parra, Doris; Mena, Katerine; Revelo, Oscar. “Análisis del desarme, desmovilización y reintegración (DD-R) en Colombia 2006 - junio 2014”. Contraloría. Bogotá, 2014. P.10.

³⁶ Klijn, E. Redes de políticas públicas: una visión general. Traducido por Mariángela Petrizzo. Londres: SAGE Publications Ltd., 1998. P.32.

³⁷ Decreto 128 del 22 de enero de 2003. *“Por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil”*. Art. 9.

*las Armas, CODA, una bonificación económica, conforme al procedimiento que expida este Ministerio*³⁸.

Una vez entregadas las armas, el desmovilizado, si así lo deseaba, era ubicado en albergues temporales coordinados y supervisados por la Cruz Roja Internacional y bajo estándares de derecho humanitario internacional.

Para brindar garantías a los desmovilizados, en 2003, con el Decreto 128, se regula la política de reincorporación a la vida civil y el Decreto 200, impulsado por Álvaro Uribe Vélez, crea el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil (PRVC) del Ministerio del Interior y de Justicia, para acoger al gran número de desmovilizaciones individuales y desmovilizaciones colectivas de las AUC que se estaban dando, dicho programa contaba con incentivos como ayudas económicas mensuales, educación básica y media, capacitación para el trabajo, atención psicosocial, capital semilla para proyectos productivos, entre otros, para motivar a los combatientes a dejar los grupos armados ilegales.

En este punto vale la pena destacar una diferencia conceptual que se da entre 1980-1990 y 2002, pues en 2002 se habla de reincorporación y no de reinserción. Se denominó, en ese entonces reinserción al tránsito a la vida civil, con un *“acompañamiento y asistencia a los excombatientes, y enfocado, principalmente, en la educación, la empleabilidad y la inserción en el sistema productivo.”*³⁹

El PRCV amplió el plazo de permanencia de los desmovilizados dentro del programa, pasando de 6 a 24 meses, pero continuó siendo un programa de asistencia para la desmovilización y no un proceso de seguimiento continuo.

*“Con la idea de “reincorporación”, el PRVC establecía claras limitaciones temporales. Los individuos que participaban en el programa podían recibir asistencia por un periodo total de 24 meses, después de este límite se “graduaban” y por lo tanto no podían esperar asistencia alguna por parte del gobierno nacional en función de su estatus de desmovilizados...el programa no reconocía que en determinados casos unas personas podían necesitar más asistencia que otras. Estos límites, en tanto proceso de “reincorporación”, desconocían la complejidad inherente a un proceso comprehensivo de reintegración a la sociedad.”*⁴⁰

El PRVC se crea en parte para hacer frente a la desmovilización masiva de miembros de la AUC derivadas del pacto de Santa Fe de Ralito, que no estuvo vinculado a negociaciones

³⁸ Decreto 2767 del 21 de agosto de 2004. *“Por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la vida civil. Art. 3.*

³⁹ Observatorio de Paz y Conflicto. *“DD-R y construcción de paz. Conceptos y prácticas. U. Nacional. Bogotá, 2015. P.6*

⁴⁰ Entrevista con David Angel, ex-director del PRVC. Julio 10 de 2009. En: Millard, Ananda. *“Memoria Institucional: aprendiendo del proceso de DD-R en Colombia”*. Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) en el marco del proyecto *“Asesoría de la Alta Consejería para la Reintegración en Colombia”*. Colombia, 2015. P. 11.

públicas con los miembros de dicha organización ilegal. *“Las desmovilizaciones de las autodefensas se iniciaron el 25 de noviembre de 2003 en Medellín con el bloque Cacique Nutibara, al mando de alias don Berna, que desmovilizó en un solo día a 868 combatientes, y terminaron el 15 de agosto de 2006 con el bloque Elmer Cárdenas. En 38 actos se desmovilizaron 31.671 de los integrantes de los grupos irregulares”*⁴¹.

El constante aumento de desmovilizados hizo necesario que el programa integrara otro tipo de ayudas como atención psicosocial, además, se hace necesaria una coordinación más fuerte y una entidad más sólida, pues el PRVC no logra dar abasto con el número de desmovilizados, ni cuenta con la integración territorial apropiada. Además, como no se desarrolló una política pública integral, no se ofreció atención a las víctimas ni a las comunidades en las que los excombatientes de las AUC se estaban asentando⁴².

En 2004, tras fuertes críticas al PRVC y con la necesidad apremiante de pensar en una estrategia diferente que permitiera acoger a gran escala a los desmovilizados, entra a cooperar la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y se incorporan ayudas como capital semilla para proyectos productivos asociativos. Sin embargo, la estrategia continúa siendo insuficiente y restringida.

A este programa también se le criticó fuertemente la vinculación de desmovilizados a operativos militares pues se consideró que ello implicaba violar el derecho internacional humanitario y continuar con la mentalidad bélica, además de subestimar las capacidades de los desmovilizados en otro tipo de asuntos como la participación política que al no ser planteada directamente implicaba la no capacitación y empoderamiento de los desmovilizados en el asunto y, por tanto, dentro de la política se omitían mecanismos para promover y asegurar la participación política y la configuración del sujeto político y del ciudadano.

Entre 2002 y 2006, a nivel nacional, el problema que aún se busca resolver es la guerra, pero la hipótesis causal es que la ofensiva militar y los incentivos a la desmovilización están produciendo una llegada masiva de desmovilizados a las ciudades y zonas de asentamiento, lo que está ocasionando problemas de seguridad interna. En este caso, la hipótesis de intervención se centra en menguar los problemas de seguridad asociados a los entornos en los que permanecen los desmovilizados y en mantenerlos en la legalidad, por ello se les ofrece capacitación para el trabajo, programas de educación, subsidios, ayudas económicas e intervenciones psicológicas, pues se piensa que eso es suficiente para reemplazar las lógicas de la ilegalidad.

A nivel nacional, a pesar de los problemas evidentes para lograr que los desmovilizados permanezcan en la legalidad, se mantienen grandes incentivos a la desmovilización como

⁴¹ Verdad abierta. *“La desmovilización: el proceso de paz (2003-2006)”*. 2008.

⁴² Giraldo, Saridalia. “Contextualización teórica e histórica de la reintegración social y económica de desmovilizados en Colombia”. Revista Poliantea, Vol. 6 No. 11. 2010.

estrategia militar para debilitar las estructuras de los grupos armados ilegales a través de la desertión de sus miembros y para obtener información valiosa sobre dichos grupos.

Así que, en respuesta a las presiones sociales generadas por la aparición en masa de desmovilizados en algunas ciudades y considerando las críticas hechas al PRVC, a nivel municipal se dio una variación de la concepción de reincorporación y en 2004 el Programa Paz y Reconciliación: Regreso a la legalidad (PPR), desarrollado en Medellín, fue uno de los primeros programas que planteó directamente la reintegración y que en 2006 sentó las bases de la Alta Consejería para la Reintegración (ACR).

Aquí,

*“se entiende por **Reintegración** la totalidad de los procesos asociados con la reinserción, reincorporación y estabilización social y económica de menores desvinculados y de adultos desmovilizados voluntariamente de manera individual y colectiva. Estos procesos contemplan de manera particular la vinculación y aceptación de estas personas en la comunidad que los recibe, además de la participación activa de la sociedad en general en su proceso de inclusión a la vida civil y legal del país”⁴³.*

“La reintegración es el proceso por el cual los ex combatientes adquieren la condición de civiles y obtienen un empleo y unos ingresos estables. Se trata de un proceso político, social y económico sin unos plazos establecidos y que tiene lugar sobre todo a nivel de las comunidades locales”⁴⁴

El PPR tuvo que afrontar directamente las situaciones que se generaban con los desmovilizados una vez estos dejaban las armas y se asentaban en una comunidad. El hecho de que el programa surgiera en Medellín se explica, en parte, porque Antioquia fue una de las regiones que recibió el mayor número de desmovilizados de la AUC *“siendo escenario de la desmovilización de diez de estas estructuras, con un total de 10.194 excombatientes (9.739 hombres y 455 mujeres).”⁴⁵* Y si bien la responsabilidad política de la reincorporación era de competencia del Gobierno Nacional, las entidades territoriales locales debían ayudar con la creación e implementación de programas que ayudaran a cumplir los objetivos de la política y tratar directamente con las necesidades de los desmovilizados. Además, las entidades locales eran las que se veían enfrentadas al aumento de la criminalidad por la retoma de las armas de los desmovilizados en un contexto más urbano y por los enfrentamientos por el vacío de poder que dejaban las AUC, pues

“tras la desaparición de la estructura de mando y control –como la implicada en la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara– en una red como la que existió en

⁴³ Decreto 3043 del 07 septiembre de 2006. *“Por el cual se crea una Alta Consejería en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”*. Art. 2, Parágrafo.

⁴⁴ ONU. “Desarme, desmovilización y reintegración”. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/ddr.shtml>

⁴⁵ Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODD-R). *“El Programa Paz y Reconciliación (PPR) de la Alcaldía de Medellín 2004-2011. Desarrollos, buenas prácticas y retos”*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2012. P.3

*Medellín durante la primera mitad de la década del 2000, tienden a generarse fenómenos de alta delincuencia común en las organizaciones menos disciplinadas, y de crimen organizado en las más disciplinadas*⁴⁶.

En este periodo (2002-2006) el gobierno nacional estaba un poco más interesado en los resultados militares mientras que los gobiernos locales se enfrentaron a las personas de carne y hueso que ahora entraban a hacer parte de su territorio en términos jurídicos y sociales. Esta situación obligó a la alcaldía de Medellín a pensar en el proceso de desmovilización más allá del hecho de entregar las armas y a desarrollar procesos de resocialización que llevaran a los desmovilizados a rechazar las lógicas de la guerra y a permanecer en la legalidad.

*“La desmovilización del Bloque Cacique Nutibara fue la primera reinserción urbana colectiva en Colombia, y el gobierno nacional no disponía de ningún modelo o programa para llevarla a cabo. La Alcaldía de Medellín tomó la decisión de coordinar el colectivo y las operaciones del programa Regreso a la legalidad, incluidas sus áreas de intervención. El programa trabaja de cerca con las personas que tomaron parte en el conflicto, y cuenta con la ayuda del Alto Comisionado para la Paz, del Programa Nacional de Reinserción del Ministerio de Interior y de Justicia, de la fiscalía, del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), de diferentes empresas, la iglesia y la comunidad internacional. El modelo de intervención comienza con un curso de liderazgo, paz y reconciliación; tras la superación de este curso, se pasan a los cursos de educación, con componentes transversales de capacitación laboral. La idea principal era la de dar nociones generales para mejorar el comportamiento dentro de las comunidades*⁴⁷.

EL PPR surge bajo circunstancias particulares, pues no solamente responde al reto que Medellín afronta tras la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara, sino que dentro de las negociaciones entre dicho grupo armado y el gobierno se *“reconoce a la Organización No Gubernamental Corporación Democracia como representante de los desmovilizados del Bloque Cacique Nutibara con quien se mantendrá una interlocución permanente para el seguimiento, desarrollo y apoyo del proceso de reincorporación*⁴⁸, lo que le da al proceso una perspectiva única a partir de la visión de los propios desmovilizados. La participación de una asociación conformada por los desmovilizados y reconocida formalmente ayudo a empujar procesos diferentes donde se consideraron intervenciones psicosociales, un trabajo con las comunidades receptoras y la vinculación laboral de los desmovilizados como punto de partida para promover su autonomía económica.

Además, *“como parte de la articulación de labores entre el Programa y la Corporación Democracia, esta organización acompañó el trabajo sectorial realizado*

⁴⁶ Giraldo Ramírez, Jorge. “Seguridad en Medellín: el éxito, sus explicaciones, limitaciones y fragilidades”. U. EAFIT. Medellín, 2012. P. 12.

⁴⁷ Concurso de Buenas Prácticas. “Programa de Paz y Reconciliación”. Medellín, 2006.

⁴⁸ Acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y los reincorporados del Bloque Cacique Nutibara de las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-, La Ceja diciembre 10 de 2003.

en las comunas conformadas por los barrios de menor estrato socioeconómico, y realizó un seguimiento a los desmovilizados. Así mismo, supervisó y garantizó el cumplimiento de sus responsabilidades dentro del proceso de reintegración”⁴⁹.

Esta articulación y voluntad tanto de la corporación de los desmovilizados como de la alcaldía municipal consiguió resultados exitosos respecto a la adaptación de los desmovilizados a su nueva realidad civil y a la permanencia en la legalidad.

El objetivo del PPR era estimular y apoyar los procesos de desmovilización y reincorporación tanto individuales como colectivas, pero también acompañar a las comunidades receptoras de los desmovilizados y orientar el seguimiento, monitoreo y evaluación del proceso de desmovilización y reincorporación.

El PPR representó un cambio relevante en cuanto al enfoque que tradicionalmente había dominado en Colombia respecto a la reinserción de ex-combatientes, pues plantea estrategias para transformar a los individuos, ayudarlos a conseguir empleo y a desarrollar proyectos productivos. Dentro del programa se analizaron experiencias anteriores de reinserción y se concluyó que los ex-combatientes provenían de lugares pobres y que estaban poco capacitados en labores ajenas a la guerra. Además, el programa puso en evidencia la necesidad de implementar tiempos de ejecución más largos, pues hasta el ese momento el tiempo máximo de vinculación y de ayudas era de 18 meses.

“De este nuevo enfoque se desprende un modelo de intervención integral denominado ‘regreso a la legalidad’ que buscaba transformar a los ex-combatientes mediante acciones de acompañamiento psicosocial individual, de educación y capacitación con una propuesta acorde con las necesidades específicas de la población desmovilizada, de generación de ingresos y de acompañamiento jurídico, involucrando a las familias de los desmovilizados y con intervenciones hacia las comunidades receptoras. Sin embargo el alcance de estos programas sigue siendo limitado en cuanto a recursos y ex-combatientes alcanzados”⁵⁰.

El PPR también marca una estrategia diferencial al reconocer a la educación como escenario de transformación pues al atravesar procesos de educación “*los desmovilizados descubren sus capacidades y construyen nuevos roles, desde los cuales pueden consolidar un proyecto de vida en el marco de la legalidad.*”⁵¹ Ayudar a los desmovilizados a construir un nuevo proyecto de vida donde estos vean palpable la opción de conseguir trabajos no relacionados con el manejo de armas ni con temas de seguridad y donde puedan ascender socialmente a través de la educación superior representó un gran avance en términos de reconciliación pues los desmovilizados desarrollaban vínculos permanentes con su comunidad receptora dentro de la legalidad.

⁴⁹ Balance del Proceso de Reintegración Social y Económica. Gestión 2004-2010, Alcaldía de Medellín 2010.

⁵⁰ Giraldo. 2010. *Óp. Cit.* P.445.

⁵¹ ODD-R. *Óp. Cit.* P. 7.

“Para quienes participan en procesos de reintegración, la educación superior no solo es una herramienta que permite alcanzar autonomía económica; según sus testimonios, también representa una valiosa oportunidad para darse a conocer por fuera del rol de desmovilizado, crear lazos con personas que no han estado en el conflicto armado, trabajar en equipo y emprender actividades al margen de la ilegalidad que dejan una gran satisfacción personal.”⁵²

El PPR transforma la intervención institucional en torno a los desmovilizados pues comprende que el manejo de esta población debe cubrir una fase de reconciliación una vez que los excombatientes dejan las armas y que para desarrollar vínculos con las comunidades receptoras y crear redes solidas dentro de la legalidad es necesario caracterizar a los grupos objetivo, analizar y comprender la especificidad de los entornos de intervención e involucrar y apoyar activamente a las comunidades receptoras. Además, el PPR comprende la necesidad de abordar el asunto de forma integral brindando apoyo también a las víctimas y considerando elementos colaterales como la farmacodependencia y los trastornos neuropsicológicos que tienen gran influencia a la hora de alcanzar procesos exitosos de permanencia en la legalidad.

Otra experiencia local es la que se da en Bogotá, donde en 2004 se crea la Política Pública Distrital para la Reintegración de Ex-combatientes de Grupos Armados Ilegales, en el marco del Plan de Desarrollo: Bogotá sin Indiferencia de Luis Eduardo Garzón, alcalde de Bogotá entre 2004 y 2007 y cuyos ejes de gobierno fueron lo social con programas como Bogotá sin hambre, lo urbano regional que buscaba una ciudad-región y la reconciliación que incluyó a la política distrital de reintegración. Este último eje de gobierno y la fuerte presión que enfrentaba Bogotá por el gran número de desmovilizados asentados y por ser la capital del país impulsó una *“coordinación de política pública con el Estado en materia de DD-R y se estimuló la cooperación internacional en el acompañamiento del proceso de reintegración a través de aportes técnicos y financieros”⁵³*.

A pesar de plantear *“una atención integral y complementaria a la que brindan las instituciones del orden nacional”⁵⁴* a ésta política distrital, entre 2004 y 2007, no deja de asumir el asunto en términos de seguridad integral más que de reconciliación integral. Sin embargo, el gran aporte de Bogotá es el reconocimiento del desmovilizado como sujeto pleno de derechos y de la necesidad de desarrollar escenarios y acompañamientos de empoderamiento de la ciudadanía en las lógicas de la nueva vida civil.

“En Bogotá, la visibilización de la población desmovilizada frente a la opinión pública se produjo en medio de fuertes controversias con las comunidades receptoras, lo cual exigió al gobierno nacional construir escenarios de concertación con el gobierno

⁵² Comité de Educación Superior para la Población Desmovilizada de Medellín y el Valle de Aburrá, Educación Superior y Reintegración, Semestre I- 2011. P. 26.

⁵³ Saldarriaga, Juana. *“Análisis de la Política Pública Distrital para la Reintegración de Ex-combatientes de Grupos Armados Ilegales en Bogotá en el marco de las administraciones de Luis Eduardo Garzón (2004-2007) y Samuel Moreno (2008-2011)”*. U. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de ciencia política y gobierno. Bogotá, 2013. P.16.

⁵⁴ Concejo de Bogotá. *“Acuerdo 119 de 2004. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”*. Luis Eduardo Garzón. Bogotá, 2004.

distrital que facilitaran procesos de encuentro para el afrontamiento y la resolución de los conflictos que se venían presentando. En segundo lugar, las críticas se concentraron en la pertinencia misma del modelo de reintegración. Señalando como falencias la falta de garantías para una reintegración económica, la poca sistematicidad e individualidad en el monitoreo, un enfoque psicológico terapéutico, la tendencia a paralizar el quehacer político de los ex-combatientes, y la vinculación de personas en fase de desmovilizaciones a operativos militares”⁵⁵.

En 2005 se crea el Programa de Atención al Proceso de desmovilización y Reintegración (PAPDRB), un modelo diferenciado, polifónico y pedagógico que implicó

“la concepción del excombatiente como un nuevo ciudadano. La mirada se centra en las relaciones que surgen entre el sujeto y su nuevo medio social, en su capacidad deliberativa y propositiva, en las diversas posibilidades del ejercicio ciudadano, reconociendo al desmovilizado como un sujeto de derechos y, así mismo, como sujeto de deberes. Esta concepción procura el restablecimiento de confianzas y el trámite del conflicto a la paz en un escenario que no implique la supresión del otro, del opositor. En concordancia con lo anterior, el énfasis del Programa corresponde a las acciones de construcción de convivencia, cultura de paz y reconciliación, en coordinación con organizaciones sociales, comunitarias, y a través de alianzas institucionales en las diferentes localidades de Bogotá”⁵⁶.

También, dentro de la política se impulsó la corresponsabilidad, *“entiéndase esta como la relación en la que se asume la responsabilidad compartida frente a un objetivo común; es decir, que tanto el sector privado, como el sector público y cada ciudadano, están en la obligación de aportar a la construcción de paz, ya que es un derecho humano fundamental”⁵⁷.* A través de mecanismos donde el Estado asumió directamente responsabilidades como brindar servicios de salud y educación a los desmovilizados y adelantó acuerdos con el sector empresarial y privado para que éste se encargara de capacitar y vincular laboralmente a dicha población, lo que representa un punto de quiebre para la permanencia de los desmovilizados en la vida civil, pues más allá de las ayudas y subsidios estatales, un trabajo remunerado les permite asentarse, mantener a sus familias, desarrollar lazos con sus comunidades receptoras y ayuda a prevenir, en buena medida, que los desmovilizados se dediquen a la delincuencia común o retomen las armas como forma de subsistencia.

Bajo esta perspectiva de corresponsabilidad la paz es asumida como una tarea de todos, donde la reintegración de los desmovilizados es fundamental pues son ellos, junto a las víctimas y soldados, quienes han afrontado directamente el rigor del conflicto y quienes pueden transformarse en agentes de cambio en medio de un momento crucial de transición de la guerra hacia la paz.

⁵⁵ Saldarriaga, Juana. 2013. *Óp. Cit.* P.34.

⁵⁶ Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR). *“Los procesos de desmovilización y reintegración y la política pública en Bogotá D.C.”*. U. Nacional. Bogotá, 2012. P. 5

⁵⁷ Beltrán, Yenifer; Ramírez, Luisa Fernanda. 2015. *Óp. Cit.* P.18.

“Esta utilización de experiencias pasadas aplicadas al contexto urbano, permitió la creación de un modelo alternativo en el que se apropiaron nuevos paradigmas internacionales en materia de reintegración hacia un proceso ‘basado en comunidades receptoras’. La política distrital de Bogotá funcionó como ablandamiento, entendido como el proceso de pre-condicionamiento y preparación alrededor de una idea, con el objetivo de crear un clima para que las personas se concentren en el asunto. Así, a través de las intervenciones del alcalde Garzón sobre la inconveniencia del modelo de albergues y las dificultades de la política nacional, y su cubrimiento por parte de los medios, se creó un ambiente propicio para la agendación de una nueva política”⁵⁸.

Entonces, a nivel municipal se trasciende el momento de la entrega de armas y se generan procesos de reconocimiento de la ciudadanía, transformación y reconciliación para que los desmovilizados no retomen las armas en grupos armados ilegales o entren a engrosar las filas de la delincuencia común. Bajo esta lógica, el problema público no es la guerra, sino buscar una reconciliación que contribuya a mantener a los desmovilizados en la legalidad. Así, se juegan dos problemas públicos en simultáneo, uno a nivel nacional como ya se planteó y otro a nivel local, en los territorios donde se asientan un gran número de desmovilizados.

Para este periodo (2002-2006) a nivel local la hipótesis causal es que los combatientes de grupos armados ilegales mantienen una lógica de ilegalidad aun fuera de las estructuras armadas y si bien al desmovilizarse pueden ayudar a debilitar a su grupo armado de origen, si no sufren transformaciones en sus proyectos de vida y en su rol dentro de la sociedad, retoman la lucha armada o pasan a ser miembros de organizaciones dedicadas a la delincuencia común. Es decir, continúan en la ilegalidad armada.

Se da aquí una hipótesis de intervención diferente pues si bien se mantiene la intención de promover la desmovilización, se busca también transformar el proyecto de vida de los desmovilizados. Para ello se plantea la necesidad de apoyar al desmovilizado para que se adapte a la vida civil, se caracteriza a los grupos objetivo (los excombatientes) y se considera a los beneficiarios finales (comunidades receptoras y víctimas del conflicto).

Así, con la experiencia del PPR se toma conciencia de la relevancia real de la reconciliación una vez los desmovilizados dejan las armas y se evidencia que es la reintegración la que realmente puede llegar a evitar que el ex-combatiente retome las armas con un grupo al margen de la ley o se una a la delincuencia común. Lo anterior, sumado a una presión internacional para incluir dentro de las normativas nacionales a las normas internacionales respecto a DD-R y por ende respecto al manejo de desmovilizados, esto por la intención de la ONU, desde 2002, de normalizar la aplicación del DD-R como estándares internacionales dentro del Mantenimiento de paz multidimensional, en 2006 en Colombia bajo el Decreto 3043, nace la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), adscrita al DAPRE, que tenía como una de sus

⁵⁸ Saldarriaga, Juana. 2013. *Óp. Cit.* P.38.

principales motivaciones superar las complicaciones presentadas por el PRVC, además de homogenizar la legislación y procedimientos nacionales con los lineamientos internacionales de DD-R.

“Se reestructuró el programa de atención a la población desmovilizada tanto individual como colectiva. En primer lugar, la ACR cambia el enfoque de la reinserción a la reintegración, lo cual significa pasar de las medidas a corto plazo a las medidas de largo plazo. El programa se fundamenta en tres ejes principales: 1) el trabajo a largo plazo, 2) el trabajo con comunidad, y 3) la sostenibilidad. A través de estos ejes se buscó acabar con los límites de 18 y 24 meses del programa inicial, ajustándolos al proceso individual de cada desmovilizado en función de su compromiso de reintegrarse y su voluntad de paz”⁵⁹.

En este punto, a nivel nacional se habla ya de reintegración comprendida como

“el proceso a través del cual los desmovilizados adquieren un estatus civil y consiguen un empleo e ingreso económico de manera sostenible. La reintegración se lleva a cabo primordialmente a nivel local, hace parte del desarrollo general de un país y constituye una responsabilidad nacional que puede ser complementada con apoyo internacional”⁶⁰.

Aunque se mantiene la lógica de la Seguridad Democrática y el objetivo es incentivar la desmovilización de combatientes de grupos armados ilegales de forma individual o colectiva empujados bien fuera por la presión militar o por las opciones de acogida bajo una política de DD-R impulsada por el Estado. A pesar de ello, la ACR concibe estrategias tanto para las desmovilizaciones colectivas como para las individuales y comprende que para mantener la paz es necesario lograr que los desmovilizados logren retornar con éxito a la vida civil.

La ACR es la primera institución nacional que decididamente manifiesta la necesidad de reconsiderar el enfoque con el que hasta el momento se abordaba a los desmovilizados y afirma que se requiere pasar de la reinserción a la reintegración, es decir, pasar definitivamente de las medidas de corto plazo a las medidas de largo plazo, lo cual se plasma en sus 3 ejes programáticos: 1) trabajo a largo plazo, 2) trabajo con comunidad, y 3) sostenibilidad.⁶¹ Además, se aumenta el tiempo de duración del programa inicial de acompañamiento, pasando de 18 a 24 meses, siendo un poco más flexible de acuerdo a las particularidades de cada desmovilizado y *“brindándoles mayor capacidad de cobertura en atención, gestión de recursos y mejor acompañamiento a partir de rutas de reintegración*

⁵⁹ Verdadabierta.com “Desmovilización y desarme”. Sección procesos judiciales, justicia y paz. Art. No. 137. 21 de agosto de 2008.

⁶⁰ Secretario General de la ONU, Nota a la Asamblea General, A/C.5/59/31, mayo 2005; Traducción ACR

⁶¹ Verdadabierta.com, 2008. *Óp. Cit.*

con beneficios psicosociales, educativos, económicos y de generación de ingresos para contribuir a la reinserción a la vida civil”⁶².

Bajo este nuevo enfoque, surge el CONPES 3554 de 2008 que deja en firme la Política Nacional De Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales (PRSE) y que representó un importante avance en el tema. Además, finalmente era una política de Estado y no solo del gobierno de turno y se preocupaba por el regreso efectivo de los desmovilizados a la vida civil, además de apoyar a sus familias y de buscar consolidar en la legalidad sus redes sociales bajo el cobijo estatal. Quizás uno de los mayores avances de ésta política respecto a las acciones adelantadas anteriormente en torno al retorno de los desmovilizados a la vida civil sea el hecho de incluir explícitamente en el proceso a las comunidades receptoras y desarrollar procesos también con estas.

“La Política busca asegurar, [al desmovilizado], la superación de su condición a través de: a) la integración de la oferta social y económica del Estado; b) el acompañamiento para incrementar la probabilidad de que las intervenciones mejoren las condiciones de calidad de vida de la población desmovilizada y de sus familias; y c) la construcción de un marco de corresponsabilidad que por un lado, apoye al desmovilizado a regresar y convivir constructivamente en su entorno familiar y comunitario, y por el otro, lo comprometa a él y a sus dependientes con la superación de su situación y la permanencia en la legalidad”⁶³.

Además

“La PRSE se articula con la política de desarrollo nacional en la contribución a la construcción de la paz, los principios del buen gobierno y la necesidad que tiene la sociedad en procesos de verdad, justicia y reparación, lo que se convierte en un reto para la PRSE al ajustarse a los lineamientos de justicia transicional y lograr un proceso de DD-R con un impacto exitoso tanto nacional como internacionalmente”⁶⁴.

La PRSE impulsó también leyes que representaron un gran avance respecto al limbo jurídico en el que quedaban los desmovilizados, tanto de guerrillas como de autodefensas, que no habían cometido crímenes de lesa humanidad, como la Ley 1424 de 2010 que planteó mecanismos más simples y rápidos para facilitar la suspensión de ordenes de captura y condenas a quienes aportaran información para la verdad y la reparación y terminaran exitosamente la ruta de reintegración. Este tipo de medidas, a diferencia de los planes y programas anteriores, hacen que entrar a la ruta de reintegración sea obligatorio para los desmovilizados.

⁶² Chará, William y Valdés, Julián. “Eficacia del programa de reintegración en el departamento del Cauca 2003-2015”. Revista de investigación en Derecho y Ciencias Políticas (Inciso). Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Investigación "Conflicto armado, Derechos Humanos y Justicia Transicional en el departamento del Cauca (2010-2015)" Vol. 18. No. 1. Popayan, 2016.

⁶³ CONPES 3554 de 2008. “Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y Grupos Armados Ilegales”. Consejo Nacional de Política Económica y Social. DNP. Colombia 2008, P. 2.

⁶⁴ Roncancio, Nini Johanna. “La reintegración. Una realidad posible, en el marco de las políticas colombianas. Análisis de la implementación de la política de reintegración social y económica en Bogotá 2010-2012”. Tesis de grado maestría en estudios político, Universidad Javeriana. Bogotá, 2012. P.25.

Bajo esta política pública nacional el acompañamiento institucional dura mínimo 2 años, atraviesa 3 etapas y diferencia entre la reintegración individual y la colectiva e incluye componentes de justicia transicional, verdad y reparación dentro de los requisitos para terminar con éxito el proceso.

En 2011, bajo una nueva administración y con la intención de consolidar los procesos de reintegración y otorgar mayor autoridad y capacidad institucional y financiera, Juan Manuel Santos, con el Decreto 4138, crea la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), adscrita al DAPRE, pero como unidad administrativa especial y con personería jurídica independiente.

Considerando lo anterior, puede decirse que a lo largo de las experiencias de reinserción en Colombia se cometieron errores que hoy no deberían repetirse, el primero de ellos fue asumir a la reinserción y a la reincorporación como un programa de gobierno y no como una política de Estado, dejando estos procesos a la discrecionalidad de cada gobierno. Es decir, las acciones y esfuerzos encaminados a lograr la reinserción se vieron modificados tanto en su concepción como en su aplicación con cada cambio de gobierno y cada gobierno implementó lo que para sí mismo significaba el mejor método y concepto de reinserción, viéndose tanto los programas como las instituciones encargadas de la reintegración modificadas por cada presidente y jerarquizadas bajo otras políticas como las de seguridad o la de juventud. La creación de la PRSE a través de un CONPES y como política oficial de estado ha permitido mantener una única política nacional de reintegración a lo largo de 8 años (2008-2016) que plantea métodos y definiciones por sí misma, sin depender directamente de otras políticas y que ha dado estabilidad a las instituciones encargadas del tema, lideradas por la agencia Colombiana para la Reintegración, creada en 2011 y que ha permitido desarrollar en el tiempo la metodología planteada, aprender y corregir errores encontrados durante el proceso.

Otro error cometido en pasados procesos del paso de los desmovilizados a la vida civil, a nivel nacional, es que no se dio a los ex-combatientes una atención psicológica profunda y no se ofrecieron estímulos sistemáticos a las comunidades receptoras, ni se hicieron procesos pedagógicos con éstas, lo que derivó en una incomprensión y rechazo de lado y lado.

A continuación, se presenta un resumen de los puntos clave que a lo largo de la historia han influido sobre la manera en la que el Estado aborda hoy a los desmovilizados.

Figura 1: Claves históricas



Fuente: Elaboración propia

Construcción del problema público. Una síntesis de tres décadas.

Como se ha visto, la desmovilización bajo el amparo estatal nace y se mantiene como una estrategia de guerra para debilitar a los grupos armados ilegales. Entre los 80 y los 90 dominan las desmovilizaciones colectivas (de guerrillas) derivadas de negociaciones y acuerdos de paz, mientras que entre 2002 y 2006 el mayor porcentaje de desmovilizados corresponde a procesos individuales y solo las AUC se desmovilizan colectivamente a través de negociaciones con el gobierno. Por tanto, la construcción del problema a estado directamente relacionada a una noción de seguridad, primero a una seguridad nacional global y después a una seguridad al interior de las ciudades.

Se evidencian tres fases de construcción del problema a nivel nacional, la primera meramente militar (1984-2002) que se limita a la dejación de armas y a ayudas inmediatas de corto plazo, la segunda (2003-2005) que reconoce la complejidad social del problema y la necesidad de medidas que transformen el proyecto de vida de los desmovilizados involucrando a las comunidades donde se asientan los desmovilizados y a las víctimas del conflicto para alcanzar una reconciliación. La tercera fase, influenciada sobre todo por la experiencia del Programa Paz y Reconciliación (PPR) de Medellín, se da entre 2006 y 2008 y plantea la transformación del proyecto de vida de los desmovilizados para lograr un cambio de mentalidad que los ayude a permanecer en la legalidad.

La primera postura surge a finales de la década de los 80, sin un entramado institucional específico, con acciones encaminadas solo hacia el desarme y donde aún no se habla si quiera de la reintegración. El objetivo de los mecanismos implementados en esta década es incentivar la desmovilización colectiva de los combatientes de grupos armados ilegales, facilitando, en términos sociales, económicos y de seguridad, el regreso a la vida civil de los desmovilizados, planteando plazos cortos de intervención (6 meses).

Entre 2003 y 2005 comienza la transformación, surge la segunda postura empujada por los conflictos y problemáticas asociadas a los desmovilizados que no logran adaptarse

plenamente a la vida civil y a la legalidad. Este cambio es impulsado por presión internacional para implementar procesos de DD-R y de derechos humanos y por las intervenciones adelantadas en las ciudades principales donde se asentó el mayor número de desmovilizados, sobre todo por Medellín tras los buenos resultados del PPR. Sin embargo, se mantiene un fuerte asistencialismo de corto plazo. La tercera postura se da a partir de 2006 cuando se evalúan las falencias de las intervenciones adelantadas hasta el momento y comienza a utilizarse el término reintegración para referirse al proceso que deben atravesar los desmovilizados para retomar exitosa y plenamente su vida al interior de la sociedad civil y es finalmente en 2008 que se plantea formalmente la reintegración como un paso para la consolidación de un postconflicto exitoso.

En general, la línea histórica evidencia una insuficiente capacidad estatal y una respuesta errática frente al número de desmovilizados existentes, a la planeación y a la red institucional requerida, además la mayoría de leyes, al menos hasta 2008, estaban enfocadas en ofrecer indultos y beneficios jurídicos para promover la desmovilización, pero en el fondo no buscan una reintegración basada en la reconciliación. Lo anterior implicaba una desconexión de las leyes y los propósitos de reintegración que llevaba a que los procesos jurídicos vinculantes y los procesos para que los desmovilizados pudieran retomar su vida civil se desarrollaran por separado y que las motivaciones principales de muchas entidades y programas no fuera alcanzar la reconciliación global sino simplemente debilitar a los grupos armados ilegales incentivando a sus combatientes a desmovilizarse.

Estas razones

“ponen de presente las mayores dificultades en la primera década del siglo XXI con relación a contextos de violencia e ilegalidad críticos, y limitaciones estatales que afectan las posibilidades de la reintegración de los ex combatientes, teniendo en cuenta factores como falta de educación, oferta laboral y a esto se le suma los altos niveles de penumbra en los que viven, por lo cual pasan a ser víctimas de la violencia”⁶⁵.

Lo anterior se deriva también, en términos neoinstitucionales, de la configuración que las propias instituciones hicieron del asunto, bajo normas y reglas que determinaron el accionar de los actores de acuerdo a un conjunto de valores y creencias que responden a una ideología específica, en este caso la ideología de la guerra, ideología que a lo largo del proceso permeó a las instituciones y determinó como beneficio superior debilitar a los grupos armados más no el lograr una plena reintegración de los desmovilizados.

Además, antes de 2008 no se consideraba a la sociedad civil como participe primordial del proceso de reintegración y no se incorporaban rutas y espacios que relacionaran, en contextos de reconciliación, a las víctimas y a los victimarios; y a los desmovilizados con sus comunidades de asentamiento, lo que dificultaba una reintegración efectiva y representaba un riesgo mayor de que los desmovilizados retomaran actividades delictivas armadas con grupos ilegales con motivaciones ideológicas o sin ellas, como las BACRIM.

⁶⁵ Nussio, Enzo. 2012. *Óp. Cit.* P.58-59.

Más aún considerando que el conflicto armado es uno de los fenómenos más arraigados en nuestro país y que tratar los odios heredados y heridas abiertas de todos los actores involucrados, incluyendo a la sociedad civil, es una de las principales garantías de no repetición. Sumado a ello, las acciones estatales se habían quedado cortas a la hora de transmitir competencias ciudadanas a los desmovilizados, más allá de las encaminadas al trabajo.

Hasta el 2008, a nivel nacional, las medidas implementadas estaban encaminadas a debilitar a los grupos armados ilegales a través de la disminución de sus miembros vía desmovilización, asumiendo que las ayudas económicas, los subsidios y demás incentivos serían suficientes para sustituir los incentivos de la guerra. Es decir, hasta este punto se pensaba que era suficiente con lograr la desvinculación oficial de la guerra de los miembros de los grupos armados, pero no se intervenía a largo plazo el escenario de post-desmovilización. Pero, una vez estos individuos se veían desprovistos de medios de subsistencia y se enfrentaban, sin la preparación adecuada, a las lógicas de la vida civil como buscar empleo, pagar arriendo, hacer mercado, mantener a sus familias, etc., terminaban retornando a las lógicas de la ilegalidad que conocían para generar ingresos económicos.

En ese contexto, si bien las intervenciones adelantadas si lograron el objetivo primordial de debilitar a los grupos armados ilegales, tanto a guerrillas como a paramilitares, se generó otro problema que afectaba a los entornos en los que los desmovilizados se asentaban. Este nuevo problema (la inseguridad y violencia en los entornos de asentamiento de los desmovilizados) empujó una reconfiguración del problema que requería integrar de forma más detallada los procesos que los desmovilizados afrontaban una vez dejaban las armas. Dentro de este nuevo problema era necesario entonces transformar las lógicas de la ilegalidad y proveer mejores herramientas para adaptarse a la vida civil. La intención debía trascender la guerra y no solamente incentivar la desmovilización sino mantener a los desmovilizados en la legalidad. Esta reconfiguración del problema pasa por transformar la manera en la que se ve a los desmovilizados como ex enemigos a agentes de transformación y consolidación del posconflicto.

En ese punto se evidencia, de acuerdo a Subiratd *et al.*, como los problemas públicos son una prolongación de los problemas sociales. En Colombia en un principio el mayor problema social es la guerra y posteriormente, en las ciudades que reciben al mayor número de desmovilizados el problema social es la inseguridad y la violencia en los entornos donde permanecen los desmovilizados. La definición del problema de los desmovilizados ha estado siempre influenciada a la búsqueda de procesos de paz y más recientemente a la consolidación del postconflicto, este tipo de definición ha implicado que el camino que ha tomado la solución propuesta se explique por la forma en la que los desmovilizados han sido vistos, en un principio como elemento para debilitar a los grupos armados, luego como factor de inseguridad y recientemente como actores relevantes para el postconflicto.

A nivel territorial el problema social es la inseguridad, sobre todo en las regiones que mayor número de desmovilizados aportaron como el Urabá Antioqueño (Antioquia y Córdoba), el Meta (sobre todo en La Macarena) y Caquetá. Regiones donde paramilitares y guerrilleros mantenían un fuerte control y que por tanto deberían haberse considerado como zonas prioritarias de intervención en términos de reintegración y reconciliación y donde además el ejército colombiano y el Estado materializado en otro tipo de instituciones debieron entrar con solidez para evitar que el vacío de mando fuera tomado por grupos armados ilegales como las BACRIM. Pues, una vez que los combatientes dejaban las armas germinaba otro problema para el cual aún no existía una solución real y surgía el inconveniente de cómo mantener a los desmovilizados dentro de la legalidad y evitar que estos retomaran las actividades delictivas con sus grupos de origen o con otros grupos ilegales.

De esta configuración histórica del problema público se destaca que el tema nunca pierde su estatus político, pues en ningún caso se considera desistir de la intervención, por el contrario, lo que plantean tanto críticos como promotores es extender la intervención en términos de infraestructura, de alcance y de impacto. Sumado a ello, el problema mantiene en todo momento cierta controversia que le permite permanecer vigente y buscar alternativas de mejora.

El problema mantiene una intensidad constante, sobre todo a nivel local, pues nunca deja de ser un problema serio con efectos negativos considerables en términos de seguridad, pues en los entornos en los que los desmovilizados permanecen se presentan asesinatos microtráfico y delincuencia común.

El perímetro del problema alcanza a todo el país, pero entre 2003 y 2005 se concentra en las grandes ciudades como Medellín, Bogotá y Bucaramanga pues son los territorios que reciben a un gran porcentaje de desmovilizados, tanto de guerrillas como de paramilitares, por ser los lugares que mayores oportunidades ofrecían y en los que se encuentran instaladas las entidades encargadas de atender a los desmovilizados una vez éstos dejan las armas.

Los desmovilizados en sí no representan una novedad como problema público, pues como se evidencia en el recuento histórico, su aparición oficial se da en la década de los 80. Sin embargo, entre 2003 y 2005 lo que sí es una novedad es el reconocimiento de los desmovilizados como nuevos ciudadanos sujetos de derechos y el hecho de asumir el reto tanto de la seguridad como de la reintegración tras haber comprendido la necesidad de llevar el proceso más allá de la entrega de armas y de involucrar factores como la participación de la comunidad receptora y un acompañamiento más profundo que ayuda a transformar los proyectos de vida de los desmovilizados. En este punto, los desmovilizados comienzan a ser vistos como una población vulnerable que debe ser incluida en políticas no solo que busquen el desarrollo comunal, sino que también los protejan considerando que al desertar los desmovilizados primero deben atravesar un proceso de acompañamiento psicológico que los prepare para el cambio de la guerra a la paz y un acompañamiento sociopolítico que los prepare para empoderarse y ejercer su ciudadanía

de forma autónoma y segundo se convierten en objetivo militar de los grupos armados ilegales que abandonaron pues son considerados traidores.

Lo novedoso del problema, al comparar los periodos 1980-1990 y 2002-2005, yace en las circunstancias de la desmovilización y la intención política de los desmovilizados. Pues durante el primer periodo los desmovilizados de las guerrillas conformaron algunos partidos políticos y mantuvieron cierta jerarquía de mando sobre los exmiembros de los movimientos guerrilleros, mientras que las desmovilizaciones de los paramilitares y las desmovilizaciones individuales de guerrilleros entre 2002 y 2005 no tuvieron una integración política y no se mantuvieron cadenas de mando tan fuertes, por lo que los desmovilizados quedaron como entidades sueltas.

La urgencia del problema también permanece constante por el aumento progresivo de la inseguridad asociada a asentamientos de desmovilizados y por la mediatización constante de la inseguridad y problemas asociados a los entornos en los que permanecían los desmovilizados, sobre todo en el caso de asesinatos y robos frecuentes. Además, frente a los desmovilizados confluyen problemas que afectan a toda la población, desmovilizada o no, como el desempleo, la falta de educación, el acceso a salud, la necesidad de vivienda, entre otros.

4. La entrada en la agenda pública. La necesidad de una intervención diferente

La reinserción más que un problema es una respuesta que nace cuando surge el problema de ¿qué hacer con los desmovilizados? una vez se les da a las guerrillas status de beligerantes y por tanto se les reconoce como sujetos políticos responsables de deberes y depositarios de derechos. La configuración del problema público y la entrada en la agenda son particulares, pues es un problema plenamente político desde su origen y que no pierde dicho estatus en ninguna fase del proceso.

En este caso, la agenda se configura desde el estamento gubernamental en un contexto donde la prioridad es mitigar el conflicto armado interno, además se construye de forma coyuntural, según Roth *“la agenda coyuntural hace referencia a temas surgidos en un momento dado, bajo una modalidad o proceso específico, para el cual las autoridades públicas no necesariamente estaban preparadas”*⁶⁶. En efecto tanto el surgimiento de las acciones públicas, las instituciones asociadas a ellas y la propia PRSE surgen más por presión de cambios en el status, perfil, número de desmovilizados y los ires y venires de las diversas mesas de negociación para adelantar acuerdos de paz, que como planeación previa a un problema que se tuviera ya bien identificado y definido. El hecho de que los programas y acciones públicas surgieran en medio de coyunturas específicas y que no se generara una institucionalidad sólida hizo que con el pasar del tiempo se perdiera la

⁶⁶ Roth Deubel, André-Noël. “Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación”. Ediciones Aurora. 11ª edición actualizada. Bogotá, 2015. P.123.

vigencia de las acciones adelantadas y se cambiara constantemente a las entidades y programas encargados de la ejecución, manteniéndose a lo largo del tiempo el DAPRE.

De esta forma, en los 80 ingresa a la agenda pública nacional la reinserción cuando el Estado reconoce a los grupos guerrilleros como insurgentes y se empieza a motivar institucional y legalmente la desmovilización. Sin embargo, con prioridades más políticas que sociales, el gobierno nacional priorizó acciones públicas para mitigar las consecuencias de la guerra y se desarrollaron diversos programas encaminados a buscar la paz, atender a las víctimas del conflicto y tratar a los desmovilizados, entre otras acciones muy generales como reducir la pobreza. Tanto en la década de los 80 como en la de los 90 el objetivo no es realmente la reinserción sino la desmovilización para debilitar a los grupos armados ilegales. Pero la reintegración como solución surge hasta 2006 por el aumento exponencial del número de desmovilizados tras el proceso de negociación con las AUC que lleva a grandes desmovilizaciones colectivas, sumado a la presión extranjera por acoplar la legislación nacional a los estándares internacionales impulsan la necesidad de crear una política específica e independiente de reintegración con el claro antecedente del PRVC y el PPR que proporcionaron el primer avance real de un marco institucional con más de 14 entidades de nivel nacional y la coordinación de más de 50 entidades departamentales y municipales.

A nivel nacional, el PRVC generó acuerdos institucionales con los gobiernos locales para adelantar acciones encaminadas a la reincorporación de desmovilizados y desarrolló convenios de cooperación que establecían apoyo mutuo y responsabilidades compartidas entre el nivel nacional y el local,

“se destacan los suscritos con Medellín, Bogotá, Montería, Magdalena y las Gobernaciones de Risaralda, César, Córdoba y Casanare. Con el fin de desconcentrar la atención y mantener una estructura de ejecución territorialmente definida, el Programa ha implementado y puesto en funcionamiento una estrategia bandera, los Centros de Referencia y Oportunidades (CRO) en los cuales la Cooperación Internacional técnica y financiera ha sido definitiva”⁶⁷.

El factor determinante para que la necesidad de formular una nueva política nacional para manejar a los desmovilizados es la inseguridad generada en los entornos en los que los desmovilizados permanecían,

“Las problemáticas expuestas en términos de planeación y ejecución de la política de reincorporación desarrollada por el PRVC, llevaron a que el gobierno replanteará el proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DD-R) en Colombia. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado comunitario: desarrollo para todos (Congreso de la República de Colombia, 2007), se expresó por primera vez la necesidad de reintegrar a cambio de reinsertar, lo cual evidenció un giro, no solo

⁶⁷ Min. Interior y Justicia. “La política de reincorporación a la vida civil 2003-2006. Una Mirada Institucional”. Programa para la reincorporación a la vida civil. Compiladores: Tatiana Contreras, Margarita Jaramillo, Antonio Picón. Agosto 2006. P.8.

semántico sino además de visión y objetivo con respecto al tratamiento de los desmovilizados y la forma de lograr su inclusión social”⁶⁸.

Es de esta manera y bajo presiones tanto internas como internacionales ante un problema que hasta el momento no había encontrado una verdadera solución y que estaba desbordando al Estado, en 2006 entra en la agenda política nacional la necesidad de reformar el PRVC y surge como solución viable e integral la reintegración que debía superar tanto los conceptos como los logros de la reinserción en Colombia.

Ahora, dentro del proceso de entrada del problema a la agenda pública, debe reconocérsele a la administración del momento que se hizo un esfuerzo sustancial por cuestionar la realidad del problema y por determinar el número total de desmovilizados, las condiciones específicas en las que estos se encontraban, las necesidades puntuales que tenían, los inconvenientes y dificultades que afrontaban una vez se desmovilizaban. Además, se hizo un análisis crítico de las falencias y avances que programas anteriores habían afrontado frente al tema. Así que para formular la política esta vez hubo una preocupación por comprender el problema socialmente relevante, por identificar los actores implicados, por comprender su comportamiento y por concebir una respuesta que realmente solucionara el problema y que no estuviera enmascarada bajo otras intenciones y programas.

Los mayores promotores de la entrada de la reintegración en la agenda pública nacional fueron algunos gobiernos locales como los de Medellín y Bogotá, pues fue en las capitales departamentales donde se asentaron la mayoría de desmovilizados y fueron los gobiernos locales quienes debieron enfrentar directamente los problemas asociados con estos, sobre todo Medellín con las desmovilizaciones de paramilitares.

“En los planes de desarrollo de Medellín, la incorporación de los procesos de DDR se realiza por primera vez en el Plan de Desarrollo 2004-2007 ‘Compromiso de toda la Ciudadanía’. Dentro del componente ‘Seguridad y Convivencia’, de la línea ‘Medellín gobernable y participativa’, se formula el programa de ‘Paz y reconciliación’ (PPR). El objetivo de este programa consiste en “estimular y apoyar los procesos de desmovilización y reincorporaciones” individuales y colectivas mediante “un modelo de intervención que opere dentro del marco legal establecido”. El PPR incluye dos proyectos: ‘Estrategias de acompañamiento a las comunidades que reciben a los desmovilizados’; y otro orientado al “seguimiento, monitoreo y evaluación del proceso de desmovilización y reincorporación”⁶⁹.

Por su parte, a pesar de la conflictividad que la política de Bogotá generó, un aporte importante fue definir el problema socialmente relevante con la participaron de una red de actores cruciales en el proceso de reintegración como las autoridades territoriales de mínimo nivel y la mayor autoridad política del distrito, el alcalde Garzón, quien desde su plan de desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” impulsó la entrada de la política en la agenda

⁶⁸ *Ibíd.* P.41.

⁶⁹ Plan de Desarrollo 2004-2007, “Compromiso de toda la ciudadanía”. Medellín, 2004.

pública y reconoció el problema, sobre todo por las complicaciones de inseguridad, enfrentamientos, asesinatos y desconfianza ciudadana que se estaban gestando alrededor de los alberges de paz, sumado a recortes presupuestales y falta de apoyo político, lo que llevó a que estos lugares se convirtieran en focos de controversia y descontento a tal punto que para diciembre de 2005 la mayoría de albergues habían sido cerrados. El cierre de los albergues resultó ser

“un detonante, en la medida en que hizo urgente la atención distrital, simbolizó la necesidad de un nuevo entendimiento del problema impulsando el asunto hacia la agenda macropolítica distrital. Ante estos hechos y de manera simultánea a la intervención de la Alcaldía, el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 195 de 2005, en el que se determinó como requisito para el funcionamiento de todo ‘Hogar de Paz’ la autorización del Alcalde Mayor o de la autoridad que él designe. De este modo, tanto los indicadores como los eventos relevantes contribuyeron a la definición del problema. Sin embargo, estos por sí solos no condujeron al proceso de formación de la política. Aparte de estos, cumplieron un rol fundamental los valores e ideología del gobierno distrital para considerar la reintegración como un derecho y en consecuencia como un problema merecedor de acción gubernamental a través de un enfoque de DD.HH y DIH”⁷⁰.

Los conflictos y problemas de seguridad asociados con los entornos donde los desmovilizados eran concentrados mantuvieron gran visibilidad y discusión dentro de las instituciones nacionales gracias a la atención que los medios de comunicación centraron en ellos. Esta mediatización ayudó a impulsar la entrada del problema en la agenda y promovió en parte un cambio en el tipo de intervención que se venía adelantando hasta el momento, tras propiciar un debate político que inició en las principales capitales del país y que terminó alcanzando a la esfera pública nacional.

“en este proceso los medios de comunicación jugaron un papel fundamental en la construcción de la controversia al poner en evidencia los eventos y efectos negativos del programa nacional. Esto se erigió como uno de los factores generadores del cambio en favor de un modelo de reintegración alternativo. Por último, un cambio en la administración con la elección de Garzón como Alcalde, permitió un cambio en la agenda de Bogotá al impulsar un proceso de definición y caracterización del asunto como propio de su jurisdicción que requería su intervención, generó una nueva comprensión del problema y abrió paso para la formulación de un paradigma de política”⁷¹.

Las políticas locales, gracias a la voluntad política de las autoridades territoriales y al involucramiento de organizaciones sociales, lograron asumir a los desmovilizados más allá de una estrategia de guerra y articularon diferentes niveles territoriales e institucionales para configurar redes sólidas de acción estratégica que jalónaron una transformación y mayor

⁷⁰ Saldarriaga, Juana. 2013. *Óp. Cit.* P.37.

⁷¹ *Ibíd.* P.39.

participación de las comunidades receptoras y un entorno favorable para la reintegración pues se comprendió que los desmovilizados hacen parte de un escenario de transición que merece ser apoyado política y económicamente y que de no ser tratado adecuadamente puede generar otro tipo de problemas como inseguridad, asesinatos, etc.

Sin embargo, debe decirse que una vez planteado el problema y reconocido como situación socialmente relevante que requiere intervención, el paso siguiente debería ser su institucionalización, pero, como ya se ha dicho, la consolidación de la institucionalización para la reinserción primero y luego para la reintegración es más bien tardía y si bien se reconoce la necesidad de una intervención pública y surgen leyes y proyectos, el asunto continua tratándose en el marco de otros programas y bajo instituciones temporales y no especializadas, al menos hasta 2011 cuando nace la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR)

Finalmente, la necesidad de crear una nueva política pública nacional entra en la agenda a través de la mediatización de los problemas de seguridad asociados a los entornos de los desmovilizados y gracias a los buenos resultados obtenidos por ciudades como Medellín y Bogotá a través de programas integrales y con un enfoque donde los desmovilizados eran considerados sujetos con plenos derechos que requerían de ayuda para alejarse de las lógicas de la guerra y transformar su proyecto de vida. Esta oferta política que se da en las alcaldías, impulsada por la favorabilidad de los gobiernos locales para promover la inclusión de enfoques diferenciales y la solución efectiva del problema ayudan a redefinir el problema y a generar controversia y fuertes críticas hacia la política nacional vigente hasta 2006.

Cómo se ve, entre 2003 y 2006 se juegan en Colombia varias historias e hipótesis causales en simultaneo, una a nivel nacional con el enfoque de guerra y otras a nivel local donde las principales ciudades del país enfrentan directamente a los desmovilizados y deben actuar para manejarlos. Cada territorio afronta circunstancias particulares y asume el problema con algunas diferencias, considerando que *“toda historia causal comporta una dimensión empírico-cognitiva y una dimensión moral o normativa particulares que configuran una tipología específica de problema público y por tanto un tipo de política particular”*⁷². Esa conjunción de circunstancias y de actores es la que finalmente permite reconocer la necesidad de una nueva política pública.

5. Formulación de la política

A continuación se presenta lo que la PRSE plantea como situación ideal a alcanzar, la postura que asume frente a la realidad que quiere transformar y la manera en la que plantea resolver el problema público y cumplir con los objetivos fijados.

⁷² Subirats *Et al.* 2008. *Op. Cit.* P. 138

Formular una política pública no es tarea sencilla y requiere no solamente de un responsable o líder que se haga cargo de ella y logre coordinar varias instancias, sino de claridad en los objetivos que quieren alcanzarse y en los medios que quieren y pueden usarse. Condiciones que no siempre están presentes durante la formulación.

“En una perspectiva cercana al marco lógico, el Centre d'étude de technique et d'évaluation législative (CETEL, 2000, cours de légistique, Faculté de Droit, Université de Genève), considera que es fundamental clarificar los fines y metas para intentar responder al por qué y al cómo de la política. La meta indica una tarea o una dirección permanente que nunca será totalmente alcanzada (el por qué). El objetivo representa la medida operacional apropiada con la cual se espera acercarse a la meta (el cómo)...Se logra así establecer una jerarquía de fines y objetivos que facilita la determinación de los niveles de intervención estatales y la justificación de las medidas”⁷³.

La etapa de formulación de la política pública corresponde a la fase donde se consideran diferentes alternativas de intervención y se toman decisiones estratégicas sobre el camino que se seguirá. Para el caso de la PRSE su formulación se extiende a través del tiempo y se va probando y reformulando por años. La Alta Consejería para la Reintegración fue la entidad que lideró la formulación, funcionó como burocracia paralela, y si bien se pretendió renovar el camino y transformar la intervención, no se pudo evitar caer en el incrementalismo y se continuó con mecanismos asistencialistas como subsidios y mensualidades. A pesar del incrementalismo, la nación toma como base los desarrollos, aprendizajes y retos del trabajo adelantado en las ciudades, sobre todo en Medellín.

Si bien en un principio, las políticas locales respondieron a las fricciones que el modelo nacional de seguridad democrática generaba al concentrar a los desmovilizados en albergues, sin desarrollar acompañamientos profundos para su regreso adecuado a la vida civil, una vez reconocieron el problema tomaron iniciativas propias y muchas de sus intervenciones generaron construcciones sociales que trascendieron la estrategia de guerra de debilitar a los grupos armados y se enfocaron en atender realmente a la población desmovilizada para alcanzar su reintegración, reconfigurando el problema socialmente relevante e involucrándose directamente en su resolución. Es aquí donde a nivel nacional aparecen dos alternativas posibles, una era continuar tratando únicamente al desmovilizado, de forma individual y extensivamente a su núcleo familiar de forma asistencialista y otra era empezar a pensar también en las comunidades receptoras y en los desmovilizados, una vez en la vida civil, como un eslabón para alcanzar la paz.

Sin duda, un factor relevante para asumir un nuevo camino fue la postura política asumida por los alcaldes de Medellín y Bogotá que decidieron afrontar el problema con una solución diferente al modelo nacional, pues la cultura política vigente en el momento facilitó la reconfiguración del problema socialmente relevante y, por tanto, resaltó la necesidad de una respuesta diferente en medio de un ambiente propicio para nuevos caminos. El objetivo

⁷³ Roth, André-Noël. 2002. *Óp. Cit.* P.147-148.

de la nueva alternativa era promover dentro de la sociedad la idea de que los desmovilizados no debían ser percibidos como un problema social sino como un grupo poblacional que trae tras de sí una mayor presencia estatal, lo que contribuye con la seguridad y estabilidad de las regiones y ayuda a prevenir futuros enfrentamientos tras la retoma de las armas. Con estos objetivos las ciudades pretendían mejorar la confianza entre la sociedad y los desmovilizados y contribuir a la reconciliación.

Tanto Medellín como Bogotá, cada una con sus particularidades, fueron *“pioneras en la creación de programas para la atención de manera diferenciada a la población desmovilizada, en Proceso de Reintegración, sus familias y las comunidades receptoras: “Paz y Reconciliación” en Medellín y el “Programa de Atención al Proceso de Reintegración de la Población Desmovilizada” en Bogotá”*⁷⁴.

El PAPDRB de Bogotá reconoce a los desmovilizados como nuevos ciudadanos sujetos de derechos y deberes y se centra en

*“las relaciones que surgen entre el sujeto y su nuevo medio social, en su capacidad deliberativa y propositiva, en las diversas posibilidades del ejercicio ciudadano... Esta concepción procura el restablecimiento de confianzas y el trámite del conflicto a la paz en un escenario que no implique la supresión del otro, del opositor. En concordancia con lo anterior, el énfasis del Programa corresponde a las acciones de construcción de convivencia, cultura de paz y reconciliación, en coordinación con organizaciones sociales, comunitarias, y a través de alianzas institucionales en las diferentes localidades de Bogotá”*⁷⁵.

Po su parte,

*“entre los principales desarrollos de la estrategia de reintegración del PPR, se encuentra el reconocimiento de la educación como un escenario en el cual los desmovilizados descubren sus capacidades y construyen nuevos roles, desde los cuales pueden consolidar un proyecto de vida en el marco de la legalidad. Los procesos educativos emprendidos por los desmovilizados trascienden la adquisición de competencias básicas, ofrecen herramientas para desenvolverse en entornos laborales y sirven de base para ascender a niveles avanzados de formación académica”*⁷⁶.

Dentro del PPR, al reconocimiento de la educación se le suma la promoción de la sostenibilidad económica de los desmovilizados y de sus familias, a través de acompañamientos a los desmovilizados vinculados formalmente al mundo laboral y capacitación para la autogestión económica.

⁷⁴ Agencia Colombiana para la Reintegración. *“Guía para la aplicación-Política Nacional de Reintegración Social y Económica a Nivel Local. Para formuladores y ejecutores locales de la política pública: gobernadores, alcaldes y secretarios de despacho”*. Colombia, 2014. P. 74

⁷⁵ ODDR, 2012. *Óp. Cit.* P. 5

⁷⁶ Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODD-R). *“El Programa Paz y Reconciliación (PPR) de la Alcaldía de Medellín 2004-2011. Desarrollos, buenas prácticas y retos”*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2012. P.7

Además, el PPR se interesó por conocer los antecedentes y las dinámicas del conflicto en el municipio para maximizar el impacto de la intervención, lo que le permitió adaptar metodologías más eficaces de acuerdo a las particularidades encontradas e incluyó ámbitos de intervención que antes no se habían considerado como la farmacodependencia, los trastornos neuropsicológicos y la atención a las víctimas del conflicto armado, ámbitos que resultan definitivos para lograr una reintegración exitosa.

Así,

“desde su creación en el año 2006, la Alta Consejería para la Reintegración tuvo en cuenta la experiencia acumulada de los procesos realizados en la ciudad de Medellín, convirtiendo sus desarrollos, sus aprendizajes y retos en el fundamento de la política de reintegración a nivel nacional. Como una manera de “promover la articulación de acciones del nivel nacional con los programas de atención complementaria a población desmovilizada desarrollados por gobiernos locales”⁷⁷

Con estas experiencias locales y a partir de la adopción de los estándares de Naciones Unidas con el término reintegración, se plantea la necesidad de reconstruir el tejido social y desarrollar una intervención diferente que logre mantener a los desmovilizados en la legalidad y se propone una atención integral que promueva el desarrollo del individuo, con una duración hasta de 6 años y medio, y una articulación con las comunidades receptoras⁷⁸.

Dentro la formulación de la política nacional la primera decisión que se toma es acoger los estándares internacionales de aplicación de DD-R y por tanto, en teoría, dejar de asumir el problema como un asunto de seguridad y comenzar a verlo como un tema de construcción de paz, donde no solamente se busca reparar a las víctimas y debilitar a los grupos armados ilegales, sino que también se pretende brindar seguridad a los desmovilizados y garantizar sus derechos como ciudadanos, además de intentar restablecer la confianza entre las comunidades afectadas y los desmovilizados y arraigar los lazos de estos últimos con sus comunidades receptoras para garantizar la no repetición, *“la paz -en este sentido- es expresión de estabilidad política, de desarrollo económico y de legitimidad social para resolver pacíficamente los conflictos y garantizar efectiva y definitivamente la superación de ciclos de violencia”*.⁷⁹

Por ello, dentro de la Política Social y Económica de Reintegración se considera promover el ejercicio de la ciudadanía y de la acción política, ya no en términos de entrada de partidos políticos al congreso como se planteó en los 90, sino a nivel individual en términos de participación en instancias locales y liderando iniciativas de los propios desmovilizados. Dentro de la política la ACR se compromete a construir una *“estrategia de capacitación para potenciar aptitudes de liderazgo, orientada a la construcción de lo público, al ejercicio de*

⁷⁷ CONPES 3554 de 2008. *“Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y Grupos Armados Ilegales”*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. DNP. Colombia 2008. P. 62

⁷⁸ Observatorio de Paz y Conflicto. *“DD-R y construcción de paz. Conceptos y prácticas*. U. Nacional. Bogotá, 2015.

⁷⁹ OACP y ACR. *“Desarme, Desmovilización y Reintegración-DD-R en Colombia, Lecciones Aprendidas y Resultados del Proceso 2002 – 2010”*. Colombia, 2011. P. 26.

*ciudadanía, la capacidad de convocatoria y seguimiento de políticas, la participación en espacios de convivencia, entre otros*⁸⁰.

Con esta nueva concepción del desmovilizado como ciudadano, la política nacional busca trascender los beneficios económicos e incluye atención psicosocial, de salud, educación, empleo, la reintegración comunitaria y un compromiso con la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

La Política Nacional sigue el curso trazado por las políticas locales, sobre todo la de Medellín, pues sus avances son notables. Además, dicha política se articuló con el plan de desarrollo de Álvaro Uribe Vélez, bajo la política de seguridad democrática y se creó una entidad, la Alta Consejería para la Reintegración a través del Decreto 3043 de 2006, para dar alcance y estabilidad a la nueva postura. La ACR estaba encargada específicamente de implementar la PRSE, con presencia en todos los departamentos del país a través de sus oficinas regionales, dependiente del DAPRE, como era la tradición institucional, y conformada por dos unidades de reintegración, una económica y otra social. La unidad económica se encargaba de la formación para el trabajo y generación de ingresos con empleo directo o apoyo a proyectos productivos. La unidad de reintegración social era responsable del acompañamiento en salud, educación y apoyo psicosocial a los desmovilizados y a las empresas y entidades que entraban en contacto directo con estos⁸¹.

La PRSE, a diferencia de sus predecesoras, considera y propicia espacios de convivencia y reconciliación y promueve la corresponsabilidad de actores como empresas y gremios. Además, cuenta con tentáculos a nivel nacional, regional, departamental y municipal, a través de una macro entidad como lo es la Agencia Colombiana para la Reintegración. La ACR actúa apoyada en una gran red institucional bajo un contexto de desescalamiento del conflicto armado y en el marco de investigaciones críticas que pretenden evaluar las experiencias previas de retorno de desmovilizados a la vida civil para superar los desafíos políticos, institucionales y sociales detectados en el pasado, comprendiendo la reintegración como un paso para un exitoso postconflicto⁸².

Comprendiendo también la heterogeneidad de los desmovilizados, la PRSE plantea un enfoque diferencial, dentro de los lineamientos de la política se plantea *“definir, junto con el Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Protección Social y la Agencia Presidencial para la Acción Social, estrategias viables y diferenciadas para la atención de población en proceso de reintegración teniendo en cuenta criterios como: minorías étnicas [indígenas, afrocolombianos, palenqueros, raizales y Rom], discapacitados, familia, género y rango dentro del grupo ilegal*⁸³. La PRSE clasifica a los desmovilizados y desvinculados en: a) Adultos (mayores de 26 años), b) Jóvenes (18 a 25 años), c) Niños, niñas y adolescentes desvinculados (menores de 18 años), d) Líderes - Mandos medios, e) Personas en situación

⁸⁰ CONPES 3554 de 2008. P. 60

⁸¹ Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR). *“Reseña Histórica Institucional”*. Bogotá, 2016.

⁸² CONPES 3554 de 2008.

⁸³ CONPES 3554 de 2008. P. 70

de discapacidad física o mental. Si bien se incluye una clasificación diferenciada, se continua aún incluyendo como población objeto de la política a todo grupo armado, sin hacer distinciones por su postura política o historia.

Sin embargo, La PRSE incluye una ruta de reintegración especial *“para miembros de comunidades étnicas, que se ajusten a los principios de la política, teniendo en cuenta la autonomía de los pueblos étnicos y el respeto por sus derechos”*⁸⁴, asunto que en general se había invisibilizado en los procesos anteriores de paso de los desmovilizados a la vida civil.

Una vez el desmovilizado reconozca su pertenencia a alguno de estos grupos étnicos, la ACR con el apoyo del Ministerio del Interior y de Justicia y con el concurso de las autoridades y organizaciones que representan los intereses de estas comunidades, diseñará, ajustado a la ley y a los principios de la política, la ruta de reintegración para este individuo y para su comunidad, teniendo en cuenta en todos los casos la autonomía de los pueblos étnicos y el respeto por sus derechos.

Otra lección aprendida del PPR que la PRSE introdujo durante su formulación fue revisar y recopilar información acerca del número de desmovilizados existentes, las zonas territoriales donde más estaban concentrados y se consideraron rutas tanto para desmovilizaciones individuales como colectivas. Además, se caracteriza el escenario de intervención inicial y se define un escenario ideal que se quiere alcanzar.

Los ejes problemáticos que se querían solucionar eran:

*“1. Limitaciones para alcanzar la solución de la situación jurídica de los desmovilizados, 2. La permanencia en la legalidad, 3. Estilos de vida insalubres de la población desmovilizada unido a deficiencias en la integralidad de los servicios de salud física y mental, 4. Bajos niveles de educación formal de la población desmovilizada, 5. Escasa experiencia y formación para el trabajo, así como factores estructurales de mercado que impiden la generación de ingresos sostenibles y 6. El entorno social y comunitario: factores de desarrollo local que afectan el proceso de reintegración”*⁸⁵.

Sin embargo, y a pesar de que se buscó una nueva postura y una transformación del tratamiento a los desmovilizados, en muchos puntos la nueva política no logró dejar de lado el incrementalismo y continuó siendo un proceso *top-down* donde en los niveles inferiores simplemente se aplicaba la orden y continuaron problemas como la indefinición de tiempo de duración de los procesos de reintegración y de la forma en la que cada desmovilizado terminaba exitosamente el mismo. Además, se mantuvo como objetivo desarticular a los grupos armados ilegales a través de la desmovilización de sus miembros, como estrategia de seguridad.

⁸⁴ CONPES 3554 de 2008. P. 59.

⁸⁵ CONPES 3554 de 2008. P.21.

A continuación se presenta el Programa de actuación Político-Administrativa (PPA) que muestra los objetivos de la política, el entramado institucional y los recursos involucrados en la política.

5.1 Programa de actuación político-administrativa

Según Subirats *et al* el Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA) es el que fija las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos de intervención, el entramado institucional y las modalidades operativas de la acción pública.

A continuación se presentan los elementos constitutivos del PPA, según Subirats *et al*, y se intenta establecer el estado que se considera satisfactorio dentro de la política y que se pretende alcanzar a través de la solución adoptada.

Objetivos: Para el caso de la PRSE el objetivo principal es “reintegrar social, comunitaria y económicamente a las personas que se desmovilizan de los GAI”⁸⁶

Y como **objetivos a largo plazo** se plantea:

- “Estimular las desmovilizaciones e impulsar una salida pacífica a la violencia armada.
- Consolidar los avances en materia de seguridad y aportar a la construcción de la paz, gracias al desarme y desmovilización de personas pertenecientes a los GAI. La PRSE aporta a la construcción de la paz, generando espacios para el encuentro armónico y la tolerancia de las poblaciones, para la civilidad del debate y la resolución pacífica de conflictos y por ende, para la reconciliación de las comunidades afectadas por la violencia.
- Impedir el retorno del desmovilizado a la vida armada.
- Garantizar la no repetición de actos violentos y la disminución de víctimas de la violencia armada en el país, componente fundamental de la reparación integral y de la convivencia pacífica de los colombianos”⁸⁷.

Los objetivos explícitos de la PRSE, si bien discursivamente introducen el concepto de reintegración, en la práctica mantienen la lógica de guerra de debilitar al enemigo, lo que hace que el desmovilizado se continúe viendo como un factor de guerra y no como un ciudadano pleno con derechos.

En este caso la situación ideal continúa siendo debilitar al enemigo hasta lograr su extinción y evitar que los desmovilizados regresen a la ilegalidad, mas no es el empoderamiento político y ciudadano de los desmovilizados, pues no se abren espacios directos de intervención política como participación en poderes locales ni nada parecido.

También se plantea de forma diferenciada la reintegración basada en el individuo y la reintegración comunitaria. Pero la segunda no se plantea con independencia y no se ponen acciones específicamente dirigidas a ella

⁸⁶ CONPES 3554 de 2008. P. 26

⁸⁷ CONPES 3554 de 2008. P. 26-27

“Pese a que los lineamientos de la política son generales, las particularidades del contexto en donde ésta se da exigen que sea una política flexible. La realidad de las políticas es que además de ser un sistema son una construcción y en el contexto colombiano son influenciadas por los modelos de gobierno; o al contrario, los modelos de gobiernos crean las necesidades para generar políticas. En este caso, nos damos cuenta que a partir de los procesos de paz que se han realizado y no han tenido un mayor éxito se crea la necesidad de diseñar, ejecutar, implementar una política para la reintegración de los actores que no contribuían a la paz”⁸⁸.

Los elementos evaluativos: son el tipo de datos que deben obtenerse a fin de determinar exactamente el nivel de realización de los objetivos. La PRSE plantea su propia evaluación a través de informes de gestión y de indicadores de alcance y cubrimiento evaluados y monitoreados, de forma periódica, tanto por organismos nacionales como internacionales y está incluida en el Sistema Nacional de Evaluación que coordina el DNP.

Algunas de las entidades encargadas de la evaluación y el monitoreo son: la Misión de Apoyo y Seguimiento al Proceso de Paz de la Organización Internacional de los Estados Americanos (MAPP/OEA), órgano que cumplió un papel importante en la validación del desarme de las AUC; la Procuraduría General de la Nación, encargada del proyecto de control preventivo y de seguimiento a las políticas públicas para el otorgamiento de beneficios a la población desmovilizada y en proceso de reintegración; la Defensoría del Pueblo, encargada de sistematizar y georreferenciar las quejas que reciba de los desmovilizados y de la comunidad sobre el proceso de reintegración; la ACR, que se encarga de realizar estudios y monitoreos que permitan valorar el estado e impacto de la Política Nacional de Reintegración; los Comités Regionales de Reintegración, que funcionan como herramienta de seguimiento a la ejecución de la política pública en los territorios, entre otras entidades tanto de nivel nacional como municipal.

La información recopilada y presentada por las entidades de evaluación y monitorio son recopilados en el sistema de información: -transparencia y oportunidad en los datos-.

“Este sistema permitirá medir los avances del proceso de reintegración (cumplimiento de la ruta de reintegración de cada individuo) a través de dos tipos de indicadores: indicadores de servicios – Outputs, que miden el acceso de los desmovilizados a los diferentes servicios (cálculo de las brechas de servicios); e indicadores de atributos – Outcomes, que miden el avance hacia la mejorara de las actitudes cívicas, laborales y psicológicas.

Finalmente, como herramienta para la toma de decisiones, el Sistema de Información para la Reintegración tendrá, como componente, el Sistema de Información Geográfico –SIG-, que facilitará y agilizará la consulta de información georreferenciada de cada participante y de los servicios entregados, a través de mapas interactivos y digitales. Este proyecto se enmarca en la Infraestructura colombiana de Datos Espaciales –ICDE- que lidera el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-⁸⁹.

⁸⁸ Roncancio, Nini Johanna. 2012. *Óp. Cit.* P.46.

⁸⁹ CONPES 3554 de 2008. P. 64

Cada una de las entidades responsables de alguna parte del proceso de reintegración es responsable de construir bases de datos e indicadores y de entregar la información periódicamente a la ACR. Los indicadores de avance e impacto se construyen a partir de datos sistematizados y centralizados en la ACR y se discriminan por cada uno de los departamentos de Colombia, algunos ejemplos de este tipo de información es: número de personas desmovilizadas por año y tipo de situación frente al proceso de reintegración, caracterización general de la población desmovilizada, estado de las unidades de negocio que se ayuda a los desmovilizados a constituir, condiciones de seguridad en los territorios en los que se encuentran los desmovilizados, población vinculada y certificada en acciones de servicio social, condiciones familiares y de habitabilidad, tenencia de vivienda, afiliación a salud, asistencia a educación superior y para el trabajo, porcentaje y espacios de ocupación, nivel de inserción económica, entre otros.

Como se evidencia, la mayoría de estos indicadores funcionan a manera de lista de cumplimiento dentro de la ruta de reintegración, pero no miden factores fundamentales como grado de adaptación a la nueva vida que se enfrenta, niveles de discriminación, grado de reconciliación, etc.

Esta discrepancia aparente entre la intención planteada y los indicadores concretos puede presentarse en parte porque a la hora de construir una política pública, además de las contradicciones al interior de la propia administración, pueden generarse contradicciones con otros actores relevantes como los propios desmovilizados y la sociedad civil y si bien la PRSE intenta responder a las principales necesidades de los desmovilizados detectadas a través de la caracterización adelantada, al contrastarla con la realidad surgen algunos inconvenientes que quedan irresueltos o con muy poco alcance dentro de la política.

A pesar de ello, para responder a las necesidades de la población desmovilizada y para solucionar los problemas que se habían detectado, *“el documento CONPES de Reintegración 2008, describe un diagnóstico que pretende ser exhaustivo frente a la situación de la población desmovilizada y así mismo propone alternativas que, por lo menos en su proclama, están dirigidas a paliar las dificultades que afronta dicha población”*⁹⁰ y sin duda en varios aspectos la política logra responder a muchas de las necesidades de los desmovilizados una vez manifiestan su deseo de dejar las armas e inician su proceso de regreso a la vida civil y logra superar algunos de los problemas que entorpecieron el éxito de sus programas predecesores. Sin embargo, continúan existiendo grandes dificultades para crear una correspondencia plena entre los objetivos y estrategias planteados en la política y los obstáculos a los que se enfrentan los desmovilizados en su proceso de reintegración.

Modelo Causal

Problema público: A pesar de que la PRSE plantea un proceso de reintegración que transforme al desmovilizado y lo empodere como ciudadano, no logra desprenderse del enfoque de guerra y una de sus prioridades continúa siendo el promover la desmovilización

⁹⁰ Ugarriza, Juan Esteban y Mesías, Liliana. *“Dilemas de la reintegración de ex-combatientes en Bogotá”*. Artículo preparado para el VIII Seminario de Investigación Urbano-Regional, Universidad Nacional. Bogotá, septiembre 28-30 2009. P.10.

y obtener información para debilitar a los grupos armados ilegales. Lo anterior implica que todo el encadenamiento de la política está dado para cumplir dicha estrategia de guerra. Es decir, la reintegración no es un fin en sí mismo sino un medio para evitar que los desmovilizados regresen a su movimiento armado o retomen las armas en otros grupos.

Por tanto, los factores que se busca atacar a profundidad no son las dificultades que como sujetos afrontan los desmovilizados al pasar a la vida civil, sino los problemas de seguridad que se generan en los entornos en los que se asientan los desmovilizados, es por ello que la política se enfoca en cambiar las lógicas de la ilegalidad intentando reemplazar sus incentivos económicos, pero se queda corta en mecanismos efectivos de reconciliación y de acompañamiento en los procesos cotidianos de adaptación a una nueva vida, donde son protagonistas tanto los desmovilizados como las comunidades receptoras y donde debería intervenir cada ámbito de interacción social.

Bajo esa lógica, la **hipótesis causal** es que los desmovilizados retoman las armas porque mantienen sus vínculos y nodos de apoyo tanto con sus compañeros desmovilizados como con algunos miembros activos de grupos ilegales (incluidas las guerrillas los paramilitares y la delincuencia común) y porque no logran mantener una estabilidad económica. En este sentido existe cierta culpabilización implícita hacia el propio desmovilizado.

Por ello la política se enfoca en desarrollar habilidades para el trabajo y en “resocializar” al desmovilizado para que se integre a las lógicas de la legalidad, pero no ahonda en ámbitos como las implicaciones de desempeñar trabajos de oficina o en espacios pequeños después de haber pasado una vida entera a selva abierta o en hacer transformaciones de amplio alcance en ámbitos sociales e institucionales para eliminar la discriminación hacia los desmovilizados.

La hipótesis de intervención se enfoca en mantener a los desmovilizados en la legalidad ofreciendo ayudas económicas, subsidios y preparación para el trabajo.

Dentro de la hipótesis de intervención se juega una tensión entre la solución ideal planteada en Medellín con el PPR (en términos de objetivos e intensidad) y los medios disponibles. En el caso del escenario ideal se asume a la reintegración como el fin último de la política con la reconciliación como elemento fundamental. Sin embargo, dentro del escenario posible la política se enfrenta a una opinión pública negativa frente a los desmovilizados, a recursos económicos y de infraestructura limitados para desarrollar procesos más extensos y profundos y sobre todo a la persistencia del conflicto que hace prevalente la confrontación como punto de partida.

Dentro de la PRSE se mantiene como **grupo objetivo** a los desmovilizados, considerando esta vez tanto a los guerrilleros como a los miembros de la AUC, pues son los actores cuyo comportamiento se define políticamente como la causa directa del problema público. Sin embargo, si se incluye responsabilidad tanto de la comunidad receptora como del Estado, según lo planteado en el CONPES 3554 de 2008.

En el marco de esta política nacional se comprende también que con la intervención que se hace a los desmovilizados los **beneficiarios finales** no son solamente dichos actores, sino la sociedad entera, pues se generan efectos de seguridad y estabilidad que trascienden a los ámbitos más cercanos de los desmovilizados.

Dentro del CONPES también se plantea una red de instituciones directamente responsables de la reintegración y una red de apoyo para garantizar una ruta de reintegración exitosa, conformada principalmente por: Ministerio del Interior y de Justicia, Fiscalía General Nación, Policía Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad DAS, Registraduría, Ministerio de la Protección Social, SENA, Superintendencia de Salud, Ministerio de Educación Nacional, ICETEX, Ministerio de Agricultura, INCODER, Ministerio de Cultura, Acción Social, DANE, IGAC Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Ministerio de Relaciones Exterior, Alcaldías y Gobernaciones, Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por GAI, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Ministerio Público, MAPP/OEA y OIM.

5.2 Entramado institucional⁹¹

Respecto a las instituciones que han asumido el tema, debe resaltarse que el DAPRE ha sido el actor con participación constante en el proceso, desde 1990 hasta 2016, lo que evidencia que la búsqueda de la paz a través de la desmovilización y reinserción de los ex-combatientes ha sido siempre iniciativa de la presidencia de la república, con variaciones entre los diferentes gobiernos, pero con el mismo objetivo de fondo: terminar el conflicto armado en Colombia, a partir de la desmovilización. Sin embargo, esta presencia constante del DAPRE evidencia también una falta de redes institucionales especializadas en el tema pues es apenas en 2011, con la Agencia Colombia para la Reintegración, que una entidad autónoma con personería jurídica propia y cierta independencia presupuestal se hace cargo del tema e indica que la postura y las decisiones públicas han sido tomadas prácticamente de forma directa por cada presidente y sin mayor oposición política, legal ni institucional.

Un breve resumen de los principales actores encargados del paso de los desmovilizados a la vida civil

A partir del año 2001 los procesos de desarme y desmovilización individual de guerrilleros y autodefensas estuvo a cargo del Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) del Ministerio de Defensa Nacional. Los procesos colectivos de desarme y desmovilización, producto de acuerdos de paz con las AUC, estuvieron bajo la responsabilidad de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) de la Presidencia de la República. Entre 2003 y 2006, el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de

⁹¹ La información acerca de las entidades responsables y de apoyo fue tomada del contenido del CONPES 3554 de 2008 y del documento publicado por la contraloría “Análisis del Desarme, Desmovilización y Reintegración (DD-R) en Colombia 2006”. Junio 2014.

Personas y Grupos Alzados en Armas (PRVC), del Ministerio del Interior y de Justicia, fue el responsable tanto de las desmovilizaciones individuales como de las colectivas. A partir de septiembre de 2006, la responsabilidad sobre los procesos de reintegración a nivel nacional fue asignada a la Alta Consejería para la Reintegración (ACR) de la Presidencia de la República. A nivel local, entre 2002 y 2006

“se crearon programas municipales para atender los procesos de desmovilización y reintegración: el Programa de Paz y Reconciliación (PPR) de la Alcaldía de Medellín y el Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá (PAPDR) de la Secretaría de Gobierno Distrital. Los menores de edad que han hecho parte de Organizaciones Armadas Ilegales (OAI) son llamados „desvinculados“, y su atención corresponde al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)”⁹².

Finalmente, para el año 2008, el gran triunfo de la Alta Consejería para la Reintegración fue sacar adelante el CONPES 3554, dar el primer paso para que la reintegración de desmovilizados en Colombia se convirtiera en una política de Estado y crear oficialmente una ruta de reintegración integral y un entramado institucional especializado. La Alta Consejería oficializó estrategias de reintegración en las que se considera tanto al desmovilizado como a su núcleo familiar y a su entorno inmediato. Proceso afortunadamente apoyado por el gobierno Santos, consolidado con la creación de la Agencia Colombiana para la Reintegración exclusivamente dedicada a la reintegración y responsable de coordinar a diversas entidades de nivel nacional y territorial y de transmitir al exterior los procesos adelantados en Colombia respecto a la reintegración de desmovilizados. Esto demuestra que, desde la perspectiva neoinstitucional, si bien las instituciones configuran marcos de reglas que definen y determinan el accionar de los actores, a su vez los actores crean y movilizan a las instituciones, pues cada presidente, a través del DAPRE, enmarcó el abordaje de los desmovilizados desde su plan de acción y dio a las instituciones el curso, impulso y alcance que consideró necesario.

Ese paso de una Alta Consejería a una Agencia estatal simbolizó la garantía de continuidad de la política de reintegración y su reforzamiento tanto institucional como económico pues la nueva ACR cuenta con autonomía administrativa, financiera y presupuestal, y con una estructura organizacional sólida.

En términos de funcionamiento, considerando que la ACR está directamente vinculada con el DAPRE que a su vez tiene influencia directa del presidente de la República, las decisiones al interior de la entidad y en general las relacionadas con la política pública nacional se toman como decisiones políticas desde la perspectiva de los líderes y en una cadena de mando descendente donde los escalones intermedios no cuentan con gran poder de decisión. Según entrevistas a los propios funcionarios de la ACR respecto al proceso de toma de decisiones estos dicen que:

⁹² Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODD-R). *“Los procesos de desarme, desmovilización y reintegración: buenas prácticas y retos”*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2010. P. 7-8.

“hay decisiones políticas que no son negociables- y las decisiones normativas no se pueden cambiar -estas se toman desde el nivel central porque hay una directriz que así lo indica- las decisiones se toman unilateralmente y no hay participación, no hay representación no hay nada hasta ahora [Sin embargo,] la manera en cómo se van a aplicar las estrategias sí depende de la autonomía del centro de servicios y eso es lo que busca la nueva agencia, descentralizar y que el nivel central se alimente de las necesidades y las experiencias de sus centros de servicios, que realizan reuniones con participantes para conocer sus necesidades reales y así poder generar soluciones, así en las estrategias se tienen en cuenta las experiencias de los burócratas de la calle para consolidar la estrategia”⁹³.

Lo anterior, retomando la teoría neoinstitucional, implica que por más neutral que una política pretenda ser, se desarrolla en medio de un espacio político complejo para la toma de decisiones, donde siempre existen inconformismos y donde los actores e instituciones siguen órdenes y reglas que están ligadas con los intereses comunes de la sociedad, pero donde ni las normas ni las tradiciones son monolíticas ni univocas, pues los actores y las propias instituciones responden a valores construidos socialmente que influyen en su interpretación de las normas legales y además no cuentan con información completa y perfecta para actuar.

Ahora, respecto a las instituciones involucradas en torno a la política, el CONPES 3554 de 2008 establece el entramado institucional responsable de apoyar a la política nacional en la esfera legal, psicosocial, económica, de formación ciudadana y para el trabajo, de ejecución y gestión, etc. Conocer el entramado institucional resulta relevante para dimensionar el alcance de la política, su nivel de interacción y coordinación territorial y, como lo menciona el neoinstitucionalismo, porque las instituciones están construidas por ciertas presiones que determinan la actividad política pues estructuran el comportamiento de los actores políticos (su identidad, poder y estrategias).

A continuación se presentan las instituciones estatales más importante involucradas con la reintegración en Colombia entre 2008 y 2016.

Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR): La institución principal y más relevante hasta 2016 es la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), entidad que formula, implementa y evalúa a la propia política y hace seguimiento a las desmovilizaciones tanto individuales como colectivas.

La ACR está adscrita directamente a la Presidencia de la República a través del DAPRE y trabaja de primera mano con el Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Además, es la encargada de coordinar a las otras entidades públicas y privadas que intervienen en el proceso de reintegración de los desmovilizados.

⁹³ Roncancio, Nini Johanna. 2012. *Óp. Cit.* P.57-58.

La ACR desarrolla un modelo de atención y de intervención psicosocial con los participantes que permite fortalecer competencias en los contextos familiares, laborales, educativos y comunitarios. Así mismo, debe realizar seguimiento y acompañamiento permanente al proceso de reintegración de cada persona.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP): Asesora al Presidente de la República en la determinación de las políticas de paz y la búsqueda de negociaciones y acuerdos con los GAI, que permitan alcanzar los procesos de DD-R. La OACP es la entidad que se encarga de las desmovilizaciones colectivas, para ello debe comprobar la voluntad cierta de paz de los grupos ilegales que manifiestan su intención de desmovilizarse en colectivo y formalizar los acuerdos alcanzados. La OACP actúa como representante del presidente, determina las reglas a seguir durante las negociaciones y lidera las conversaciones. En términos económicos la OACP funciona con el Fondo de Programas Especiales para la Paz - Fondo Paz-, que cubre los gastos logísticos para iniciar y mantener las negociaciones y cuyo objeto es la *“Financiación de programas de paz encaminados a fomentar la reincorporación a la vida civil de los grupos alzados en armas que demuestren su voluntad de incorporarse a la vida civil mediante su desmovilización y la dejación de armas”*.⁹⁴

Comité Operativo para la Dejación de Armas (CODA): Certifica la pertenencia de los desmovilizados individuales a un GAI y de su voluntad de reintegrarse a la vida civil. Lo conforman delegados de Ministerio del Interior y de Justicia, ACR, Ministerio de Defensa, Fiscalía General de la Nación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Defensoría del Pueblo.

Ministerio del Interior y de Justicia: Apoya los procesos de desmovilización y reintegración. Presenta oficialmente los elegibles a la Ley de Justicia y Paz, diseña y aplica estrategias de resocialización de los desmovilizados que se acojan a la ley de Justicia y Paz.

Policía Nacional y Fuerza Pública: Protege a los desmovilizados que se encuentran en riesgo o amenazas contra su vida y garantizar la seguridad y el control del territorio en las zonas que abandonen los GAI.

Registraduría Nacional del Estado Civil: Identifica adultos y menores de edad beneficiarios en los diferentes esquemas PDR del Estado.

Ministerio de Agricultura, INCODER: Ofrece asistencia técnica para el desarrollo de proyectos productivos para desmovilizados y apoya el plan de entrega de tierras para población en proceso de reintegración

Ministerio de Cultura: Garantiza la vinculación de poblaciones desmovilizadas a programas de cultura, recreación, deporte y manejo del tiempo libre.

⁹⁴ Ley 368 de 1997. *“Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social, el Fondo de Programas Especiales para la Paz, y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo -Fondo Plante-, y se dictan otras disposiciones”*. Artículo 10.

Departamento Nacional de Estadísticas (DANE): Apoya y asesora en la definición y aplicación de una metodología para la aplicación de encuestas sobre la ocupación y empleabilidad de la población desmovilizada.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC): Apoya y asesora en la definición y aplicación de un Sistema de Información Georreferenciado y entrega la base de datos geoespacial.

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer: Apoya la definición de estrategias de atención con énfasis en género y la prevención de la violencia contra la mujer y la familia.

Ministerio de Relaciones Exteriores: Sensibiliza y canaliza el apoyo de la comunidad internacional frente al proceso DD-R

Alcaldías y Gobernaciones: – Garantizan la vinculación de poblaciones desmovilizadas al régimen subsidiado de salud mediante los cupos asignados por el CNSSS. Se encargan de garantizar la vinculación y continuidad de poblaciones desmovilizadas al sistema educativo, de implementar acciones que fortalezcan la reintegración de la población desmovilizada en su territorio, especialmente en procesos de reintegración económica, social y comunitaria y generar procesos que ayuden en la inclusión, la convivencia y la reconciliación de los desmovilizados con sus comunidades receptoras.

Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por GAI: Articula y orienta la ejecución de las acciones de las instituciones nacionales y locales para prevenir el reclutamiento y utilización de esta población en GAI.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR): Apoyar la articulación de metodologías del Estado para la convivencia y la reconciliación con énfasis en reintegración comunitaria.

Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo: Realizan seguimiento y evaluación de la PRSE y atienden quejas y reclamos de la población beneficiaria.

Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA): Verifica el cumplimiento y evalúa el DD-R en Colombia.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM): Fortalece institucionalmente a las entidades responsables de la ejecución de la PRSE y apoyar iniciativas sociales y económicas que beneficien a la población en proceso de reintegración y a la comunidad.

Ministerio de Defensa Nacional (MDN): Actúa a través del Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD). Se ocupa fundamentalmente de los procesos de desmovilización y desarme individual una vez una persona se reporta frente a una autoridad, admite que pertenecía a un GAI y expresa, por escrito, su voluntad de retornar a la vida civil. El ex-combatiente es remitido a una unidad de la fuerza pública para obtener un expediente administrativo expedido por el Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado (GAHD) para poder notificar a la fiscalía general de la nación sobre el nuevo desmovilizado, lo anterior para desmovilizados mayores de edad. El MDN también tramita ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, los respectivos documentos de identificación, de tal forma que al iniciar el proceso de reintegración cada desmovilizado

esté identificado y pueda independizarse durante el primer mes, una vez sea desembolsado el primer pago económico por parte de la ACR.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF: Es la Entidad responsable de la atención integral de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la Ley, a través del Programa de Atención a Niños, Niñas y Jóvenes Desvinculados del Conflicto Armado (PANJD). Esta entidad, le otorga ayudas inmediatas básicas como ropa, alimentación, alojamiento y posteriormente lo remite a hogares de paz mientras se adelanta su identificación plena y su pertenencia a un GAI. El Comité Operativo para la Dejación de Armas (CODA) es el encargado de certificar al menor como desmovilizado para que este pueda comenzar su ruta de reintegración.

El ICBF está encargado de identificar, valorar física, emocional y mentalmente, determinar los niveles de escolaridad de los menores desmovilizados e inscribirlos en el sistema de salud, educativo y formación para el trabajo

Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA: Se encarga de los programas de formación para el trabajo, teniendo en cuenta criterios de pertinencia, calidad y oportunidad, que respondan a las necesidades de los sectores productivos y al interés de la población en proceso de reintegración. Los programas comprenden a) capacitar en competencias y orientación ocupacional, b) realizar intermediación laboral y c) certificar en competencias laborales y emprendimiento. Además, realiza intermediación laboral, certifica la competencia laboral y el emprendimiento para los desmovilizados.

Ministerio de Educación Nacional y Secretarías Departamentales y Municipales de Educación: Su papel consiste en incorporar a las personas en proceso de reintegración y a sus hijos al sistema de educación formal y promover su permanencia, contribuyendo a formar ciudadanos con competencias para resolver conflictos de forma pacífica, evitar la transmisión generacional de la pobreza y construir espacios de socialización para el ejercicio de la ciudadanía. Para ello el MEN formula lineamientos de política pública dirigidos a las Secretarías de Educación Departamentales, Municipales y Distritales, para que organicen la oferta educativa destinada a dicha población, de forma que estos nuevos estudiantes sean incluidos en el reporte anual de matrícula y se les asignen recursos del Sistema General de Participaciones. También buscan motivar al desmovilizado a actuar con mayor autonomía en el uso del conocimiento y a tomar mayor conciencia sobre sus deberes y derechos. En el marco del ministerio de educación, el **ICETEX** financia créditos para estudios universitarios para desmovilizados.

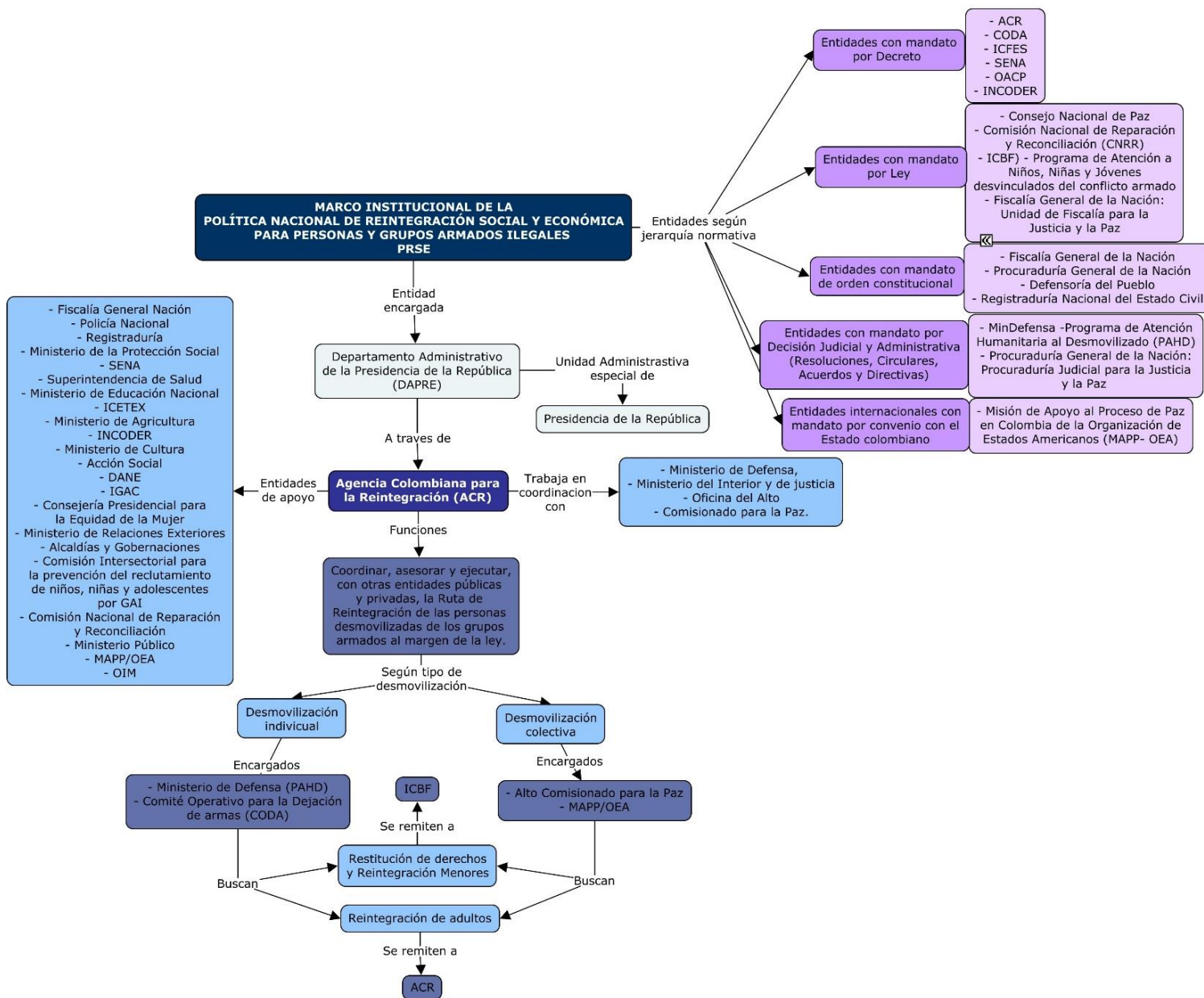
Ministerio de Salud y Protección Social y Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA: Tienen como objetivo, promover y financiar, el acceso de las personas desmovilizadas a la atención en salud, el tratamiento integral y la promoción de estilos de vida saludables en lo físico y lo mental. Su función es incorporar gradualmente a los desmovilizados al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Fiscalía General de la Nación: Con el apoyo de la Agencia Colombiana para la Reintegración y del Consejo Superior de la Judicatura, atiende a las personas

desmovilizadas para que resuelvan su situación jurídica. Igualmente, implementa mecanismos que ayudan a los fiscales y jueces al conocimiento de los casos de esta población, así como a notificar y oficializar los beneficios jurídicos a los organismos de seguridad del Estado y a las entidades responsables de su reintegración social y económica, una vez se obtenga el marco jurídico que corresponde. También debe adelantar versiones libres e investigaciones de la población desmovilizada colectiva, que se acoja a la Ley 975 de 2005.

Unidad Nacional de Protección - UNP: Su objetivo principal es proteger a aquellas personas que, por motivos de su desmovilización de grupos armados ilegales, requieren de mayor seguridad por parte del Estado. Además, se encarga de garantizar efectivamente los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad, a la dignidad humana y a la seguridad de personas, colectivos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo.

Figura 2: Marco institucional de la PRSE



Fuente: Elaboración propia

Las instituciones mencionadas se rigen bajo un marco legal específico que encauza el accionar de las mismas y determina su alcance y funcionamiento dentro de la Política Nacional de Reintegración.

5.3 Marco Legal⁹⁵.

- Ley 418 de 1997. Otorgó facultades especiales al gobierno nacional para adelantar negociaciones de paz con Grupos Armados Ilegales. Ésta ley permitió otorgar beneficios jurídicos por la comisión de delitos políticos a combatientes ilegales, siempre que mediara la voluntad de dejación de armas y el propósito de reintegrarse a la vida civil. A su vez, el SENA brinda a los adolescentes y jóvenes desvinculados de Grupos Armados Ilegales o en riesgo de reclutamiento, acciones diferenciadas de atención mediante la implementación del Convenio Interadministrativo No. 288 de 2007 suscrito con el ICBF y el Convenio Marco de Cooperación No. 090 de 2005 suscrito con la OIM. La ley 418 posteriormente fue prorrogada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.
- Ley 782 de 2002. Dicta disposiciones especiales para niños, niñas, adolescentes y jóvenes desvinculados de los Grupos Armados Ilegales. Esta ley confirió a los niños, niñas y adolescentes afectados por o vinculados a un GAI la condición de víctimas de la violencia, independientemente de si fueron capturados o de si se entregaron voluntariamente. En virtud de esto, a los niños, niñas y adolescentes desvinculados de estos grupos les es aplicable el tratamiento especial dispuesto en los diferentes compromisos y tratados internacionales sobre derechos de la infancia que Colombia ha ratificado. Además, con la aprobación de la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz), se incluyó como requisito para recibir los beneficios de esta ley, que el grupo entregue los menores de edad que fueron reclutados (artículo 10.3 de la presente ley). La ley 782 también eliminó el reconocimiento de carácter político como condición necesaria para negociar con alguna de estas organizaciones, lo que permitió que el Gobierno nacional diera inicio a las negociaciones con las Autodefensas Unidas de Colombia.
- Decreto 128 de 2003. Reglamentario de la Ley 418 de 1997, que organiza, articula y reglamenta la oferta de servicios prestados por el Estado colombiano en materia de reintegración a los desmovilizados de manera individual.
- Decreto 3360 de 2003. Reglamentario de la Ley 418 de 1997. Estableció que, para las desmovilizaciones colectivas, producto de un acuerdo de paz con el Gobierno nacional, los desmovilizados tendrán que ser acreditados mediante una lista suscrita por los voceros del Grupo Armado Ilegal, recibida y aceptada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP).

Adicionalmente, se encuentran los Decretos 128 de 2003, 3043 de 2006 y 395 de 2007. Con el primero se organiza, articula y reglamenta la oferta de servicios que ofrece el Estado colombiano en materia de reincorporación, estrategias que fueron previstas a comienzos del primer mandato de la administración del Presidente Álvaro Uribe. A través del Decreto

⁹⁵ Se toma como documentos base el CONPES 3554 de 2008 y la guía para la aplicación de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica a nivel local publicada por la ACR en 2014.

3043 de 2006 se crea la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración y se ordena la construcción de estrategias asociadas con la reintegración. Finalmente, con el Decreto 395 de 2007 se extiende la fecha límite para el logro de la reintegración de las personas desmovilizadas.

- Ley 975 de 2005. Ley de Justicia y Paz, reglamentada a través del decreto 4760 de diciembre del mismo año. Estableció los lineamientos de Justicia Transicional y tratamiento de los miembros de los Grupos Armados Ilegales que hubiesen cometido delitos de lesa humanidad, para así facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de los GAI, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Esta ley fue prolongada y modificada parcialmente por la Ley 1592 de 2012 y es reglamentada por el Decreto 3011 de 2013.
- Decreto 395 de 2007. Reglamenta la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 584 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006 y se modifica parcialmente el Decreto 128 de 2003, en materia de desmovilización individual de los miembros de los grupos de guerrilla que se encuentren privados de la libertad.
- Decreto 423 de 2007. Reglamenta los arts. 10 y 11 de la Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz, por medio de los cuales se establecen los requisitos de elegibilidad para la desmovilización colectiva e individual respectivamente.
- Ley 1424 de 2010. Estableció beneficios jurídicos para los desmovilizados de las AUC que no estuvieran procesados por crímenes de guerra y violaciones a los derechos humanos. Reglamentada por el Decreto 2601 de 2011. Esos beneficios se conceden siempre y cuando los desmovilizados participen en el Proceso de Reintegración o lo culminen satisfactoriamente, contribuyan a la memoria histórica y realicen acciones de servicio social comunitario.
- Resolución 163 de 2011 de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica. Reglamentan requisitos, características, condiciones y obligaciones para el acceso y otorgamiento de los beneficios sociales y económicos de los programas del proceso de reintegración a la sociedad civil dirigida a la población desmovilizada; procedimiento de suspensión y pérdida de los mismos y culminación del proceso de reintegración.
- Decreto 1391 de 2011. Reglamentario de los beneficios económicos de los programas de reintegración de la población desmovilizada.
- Ley 1448 de 2011. Ley de Víctimas. Medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Reglamentada por el Decreto 4800 de 2011.
- Resolución 0754 de 2013. Da alcance a los beneficios sociales y económicos de la población en Proceso de Reintegración.

- Resolución 1724 de 2014. Reglamenta los requisitos, características, condiciones y obligaciones para el acceso a los beneficios sociales y económicos del Proceso de Reintegración dirigidos a población desmovilizada y postulada a la Ley de Justicia y Paz.
- El documento principal que materializa a la política y le da carácter legal es el CONPES 3554 de 2008. Inicialmente el CONPES reglamenta el funcionamiento de la política entre 2008-2010. En ese periodo el gobierno destinó \$932.000 Millones para ser ejecutados por parte de las Entidades y adicionalmente \$110.066 Millones que se recibirían por concepto de cooperación internacional.
- Luego, a través del Decreto 1391 de 2011 la Alta Consejería para Reintegración expidió la Resolución 163 de 2011, donde se establecieron los beneficios del proceso de reintegración: a) atención psicosocial, b) gestión en salud, c) gestión en educación, d) formación para el trabajo, e) apoyo económico a la reintegración, f) estímulo económico a la empleabilidad, g) para planes de negocio o capital semilla y h) para la educación superior en el nivel profesional. Dicha resolución también establece la terminación del proceso, verificación y monitoreo que debe desarrollar la Alta Consejería.

Con un nuevo presidente y un alto interés por terminar con el conflicto armado por vía de negociaciones de paz, el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, mantiene vigente la política nacional de reintegración y además establece una oferta diferenciada económica y social para los desmovilizados y una implementación articulada entre diferentes sectores e instituciones de acuerdo a la ruta de reintegración. Además, dentro del plan de desarrollo se consideran estrategias de reintegración asociadas directamente a los niveles territoriales.

Un punto problemático y siempre cuestionado al interior de la política de reintegración es la justicia transicional. Respecto a esto, durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos se aprobó el Acto Legislativo 01 de 2012, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del Artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones,

“se incluyeron dos artículos transitorios para la Constitución Política (66 y 67) y se definió el carácter excepcional de los instrumentos de justicia transicional, cuya finalidad es facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos, así como garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”⁹⁶.

⁹⁶ Bacca, Ludy; Jiménez, Olga; Parra, Doris; Mena, Katerine; Revelo, Oscar. 2014. *Óp. Cit.* P.21.

El mismo acto legislativo crea una comisión de la verdad y otorga autoridad al Fiscal General de la Nación para definir los lineamientos de la comisión de la verdad y para priorizar los actos penales pertinentes.

En 2012 se da mayor estabilidad a la política nacional y a la justicia de reconciliación pues se expide la Ley 1592:

“Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005. Esta norma contiene disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la Ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios, con una vigencia de diez (10) años. Además, regula lo concerniente a la investigación, procesamiento, sanción y beneficios judiciales de las personas vinculadas a dichos grupos armados, como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de su pertenencia, que hubieren decidido desmovilizarse y contribuir decisivamente a la reconciliación nacional, aplicando criterios de priorización en la investigación y el juzgamiento de esas conductas”⁹⁷.

Tabla 1: Resumen de las disposiciones legales más relevantes para la reintegración

Ley	Concepto
Ley 418 de 1997	Otorga facultades para negociar con los GAI
Ley 782 de 2002	Dicta disposiciones especiales para niños, niñas, adolescentes y jóvenes desmovilizados
Ley 975 de 2005	Ley de Justicia y Paz
CONPES 3554 de 2008	Da carácter legal a la PRSE
Ley 1424 de 2010	Estableció beneficios jurídicos para los desmovilizados de las AUC que no estuvieran procesados por crímenes de guerra y violaciones a los derechos humanos.
Ley 1448 de 2011	Ley de Víctimas
Ley 1592 de 2012	Modifica la Ley 975 de 2005

Fuente: Elaboración propia

6. La implementación de la PRSE

(Antes de iniciar se aclara que en el contexto de implementación de la PRSE se utiliza la sigla PPR para referirse a Personas en Proceso de Reintegración, más no al Programa Pas y Reconciliación de Medellín).

⁹⁷ Ley 1592 del 3 de diciembre de 2012. Congreso de la Republica de Colombia. Art. 1.

De inicio a fin una política pública resulta ser un problema político por su propio carácter público y por los intereses que dentro de ella se juegan. Sobre todo, la implementación de la política resulta ser un problema político pues es la fase donde la política se materializa realmente y evidencia todos sus beneficios y limitaciones y donde aún los discursos más conciliadores deben enfrentarse directamente a la realidad.

Cómo lo argumenta el neoinstitucionalismo, la implementación no es unívoca ni singular, implica a todos los actores involucrados y pasa por todos los niveles tanto territoriales como jerárquicos y por todas las instituciones responsables, públicas y privadas. La implementación es el reflejo de la decisión tomada y de la toma de posición definitiva frente al asunto socialmente problemático.

En el caso concreto de la política nacional de reintegración, planteada como una política descentralizada, donde si bien las decisiones se toman desde el nivel central, la implementación depende de los centros de servicios que cuentan con cierta autonomía según las normas establecidas. Sin embargo, en el funcionamiento real las decisiones parecen seguir el formato *top-down*, pues ni durante la formulación ni durante la implementación se presenta gran participación de la población objeto más allá de recibir los beneficios otorgados por el Estado, ni de los funcionarios de base. Además, al ser una política motivada, postulada, decidida y gestionada desde arriba, directamente desde la presidencia nacional, la pirámide jerárquica es fuerte y las decisiones y ordenes son difíciles de romper. Sin embargo, si bien las decisiones provienen de la cima, la responsabilidad de la implementación ha quedado en el nivel local pues la política pretende ser descentralizada.

Incluso en entrevistas a funcionarios se evidencia que el poder de decisión o crítica es poco y las decisiones vienen siempre dadas desde arriba:

“hay decisiones políticas que no son negociables- y las decisiones normativas no se pueden cambiar...las decisiones se toman unilateralmente y las toman los dueños del aviso no hay participación, no hay representación no hay nada hasta ahora... hay unos procesos que son más normativos que vienen de una estructura que dispone el gobierno nacional porque somos una entidad pública, hay un tipo de decisiones que son administrativas que se cumplen no porque yo las quiera cumplir, y unas decisiones misionales que están dadas a la flexibilidad de los centros de servicios para aplicar de acuerdo a las necesidades”⁹⁸.

Esta mezcla de decisiones tomadas desde arriba pero guardando cierta autonomía en la implementación de asuntos de poco alcance como *“entregar tareas y ampliar algunos plazos a diferencia del modelo anterior que todo era para ya y que ahora como el modelo*

⁹⁸ Entrevista a funcionarios de la ACR transcrita en: Roncancio, Nini Johanna. *“La reintegración. Una realidad posible, en el marco de las políticas colombianas. Análisis de la implementación de la política de reintegración social y económica en Bogotá 2010-2012”*. Tesis de grado maestría en estudios político, Universidad Javeriana. Bogotá, 2012. P.57-58.

es más flexible pues se permite dilatar la entrega de productos⁹⁹. Puede ser una mezcla de los sistemas *top-down* y *bottom-up*, lo que representa el tercer enfoque, el enfoque mixto que se centra en un análisis interorganizacional.

Esto implica que la política nacional de reintegración se rige por normas institucionales que ordenan administrativamente a las entidades y que son tomadas por actores de niveles superiores. Pero, cuando la decisión llega a las instancias inferiores se generan fricciones de implementación frente a las condiciones de la realidad que obligan a cierta flexibilidad y donde los funcionarios rasos cuentan con cierto margen de maniobrabilidad. Pues es el funcionario quien tiene contacto directamente con los beneficiarios de la política, quien se enfrenta a la realidad de dichos actores y afronta en primera instancia el problema colectivo, por tanto, es él quien debe interpretar una regla específica para intentar resolver de forma concreta el problema que enfrenta en pro de la eficiencia. Aunque predomina la jerarquía tanto de la norma como de la pirámide de autoridad pues en ninguna instancia el poder de decisión sale de la esfera superior de la institución ni acceden a él los beneficiarios de la política.

A continuación se presenta un marco de intervención donde se muestra cómo la política es planteada como plan de acción y de qué manera se materializa la intervención

Intervención de Estado

Alcance a la población objetivo

Para junio de 2017, según las cifras de la ACR, en su sistema de información para la reintegración, un total de 59.391 personas desmovilizadas de grupos armados ilegales entre 2003 y junio de 2017 que se presentaron para iniciar el proceso de reintegración 50.706 fueron certificadas e iniciaron exitosamente la ruta de la reintegración, pero 8.685 personas (el 15%) no ingresaron a la ACR ni iniciaron el proceso de reintegración por no cumplir los requisitos del programa tras no haber sido certificados como desmovilizados de un GAI, por no tener voluntad de desmovilizarse o por negarse a colaborar con la desmantelación del grupo armado o en el esclarecimiento de delitos. Es decir, la ACR cuenta con un 85% de cubrimiento del total de los desmovilizados reportados.

Tabla 2: Total de desmovilizados entre 2003 y junio de 2017

Total que Ingresó a la ACR	Total que No Ingresó a la ACR	Total Nacional
50.706	8.685	59.391
85%	15%	100%

Fuente: ACR – Situación frente al proceso de reintegración

⁹⁹ *Ibíd.* P.58.

Sin embargo, y a pesar del gran cubrimiento de desmovilizados, respecto al estado de los desmovilizados el 39% de quienes ingresaron a la ruta de reintegración se encuentra ausente o fuera del proceso, lo que evidencia que si bien la ACR logra integrar con éxito a una gran parte de los desmovilizados, una vez adentro la tasa de permanencia es relativamente baja, lo que indica que las estrategias para mantener a los desmovilizados dentro de la ruta de la reintegración y lograr que estos culminen con éxito el proceso están siendo poco efectivas.

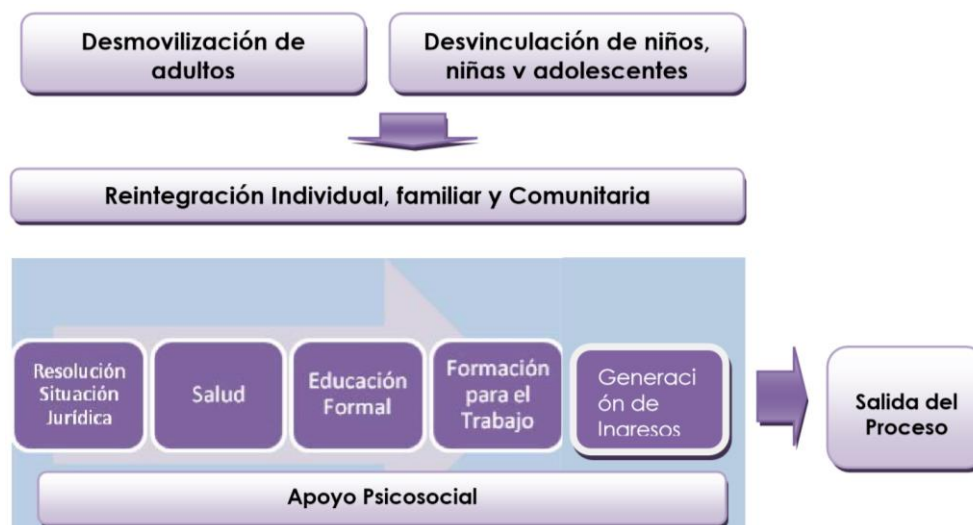
Tabla 3: Estado del total de población que ingresó a la ACR

	Ausente del proceso	Culminado	En Proceso	Fuera del Proceso
Total Nacional	5919	18176	12638	13973
%	12%	36%	25%	28%

Fuente: ACR – Situación frente al proceso de reintegración

A la población que ingresa a la ruta de reintegración se le hace una evaluación para determinar su nivel educativo, condiciones familiares y se les presta acompañamiento psicosocial, se gestiona su afiliación a salud y cupos para que completen su educación media y puedan acceder a educación superior, se hace un acompañamiento para adelantar los tramites de cedula, libreta militar y se brinda formación para el trabajo.

Figura 2: El proceso de la PRSE se resume en el siguiente gráfico:



Fuente: CONPES 3554 de 2008

Asignación presupuestal

En términos financieros la ACR presenta altos porcentajes de ejecución del presupuesto asignado cada año y no parece tener inconvenientes de ejecución presupuestal. Para el año 2016 la ACR contó con una asignación presupuestal de \$142.096.710.000, que sufrió un recorte por razones de austeridad por parte del Ministerio de Hacienda, lo que terminó

en una asignación de 131.401 millones de pesos. Los mismos tuvieron una distribución del 98% para gastos de funcionamiento y el 2% en inversión.

Tabla 4: Ejecución presupuestal vigencia 2016

Descripción	Apr. Inicial	Apr. Vigent	Saldo por comprom	Compromiso	Obligación	Compr / Aprop	Oblig/ aprop	Meta Comp	Meta Obligac.
Gastos de Personal	31.088	30.769	251	30.518	30.515	99,18%	99,18%	95,56%	95,53%
Gastos Generales	7.990	6.045	638	5.407	5.033	89,44%	83,26%	95,20%	95,02%
Transferencias Corrientes	99.827	91.396	1.350	90.046	83.956	98,52%	91,86%	96,20%	95,26%
FUNCIONAMIENTO	138.906	128.210	2.239	125.971	119.505	98,25%	93,21%	95,99%	95,31%
INVERSIÓN	3.191	3.191	0	3.191	3.164	100,00%	99,15%	96,59%	95,00%
TOTAL ACR	142.097	131.401	2.239	129.162	122.668	98,30%	93,35%	96,00%	95,30%

Fuente: Informe de gestión institucional, ACR. Dic. 2016

Sin embargo, al hacer un comparativo entre el porcentaje de inversión dedicado específicamente a acciones de reintegración y no de mero funcionamiento institucional entre 2013 y 2016 se presenta una disminución del presupuesto asignado, hecho que coincide con la ligera sostenida de la cantidad total de desmovilizados por año.

Tabla 5: Comparativo del presupuesto destinado a reintegración 2013-2016 (Miles de millones)

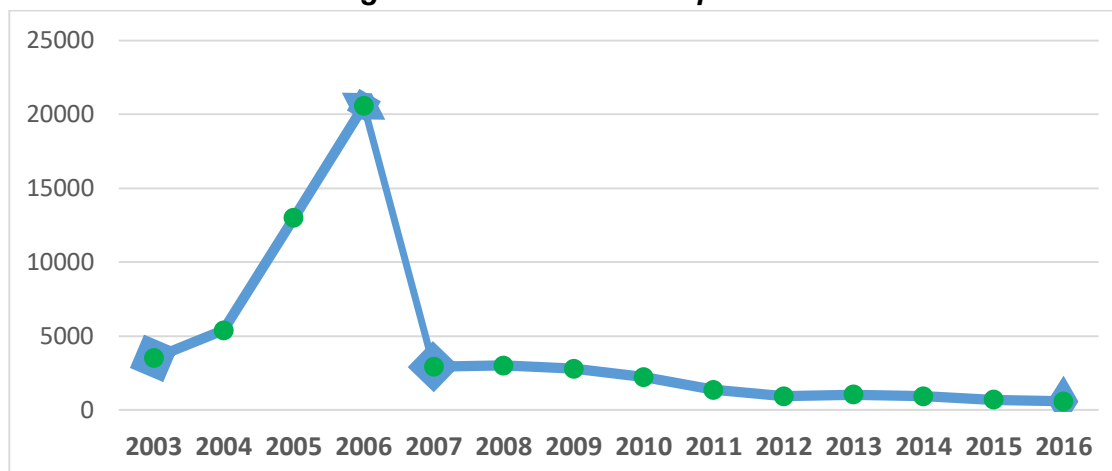
Ítem de inversión	2013	2014	2015	2016
Implementación modelo de reintegración comunitaria y acciones de prevención del reclutamiento en comunidades receptoras de población en proceso de reintegración nacional	4.290	3.098	3.098	3.191
Programa de reintegración social y económica	117.435	108.500	103.280	99.827
Total presupuesto ACR	156.546	148.829	142.926	142.097
Suma ítems reintegración	121.725	111.598	106.378	103.018
% inversión en reintegración respecto al total	78%	75%	74%	72%

Fuente: elaboración propia

Tabla6: Número de desmovilizados por año

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Desmovilizados por año	3507	5388	12990	20552	2940	3000	2792	2227	1360	921	1029	922	694	585	58.907

Fuente: ACR - Histórico desmovilizados

Figura 4: Desmovilizados por año

Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras históricas de desmovilizados de la ACR

La disminución anual de desmovilizados puede estar asociada por un lado a la reducción del tamaño total de los grupos armados ilegales gracias a la guerra militar sin cuartel liderada por Álvaro Uribe y en parte continuada por Juan Manuel Santos, que sin duda debilitó a los grupos guerrilleros, y por otro la expectativa de los guerrilleros sobre los resultados de las negociaciones de paz adelantadas en la Habana.

Presupuesto de inversión

Durante el 2016 se da continuidad y finaliza la ejecución de los siguientes contratos: - Estrategia de prevención del reclutamiento y utilización de la ACR “Mambrú no va a la guerra - este es otro cuento –“

Contrato No.	Valor	Aspectos a destacar
1092 de 2015	\$2.196.288.331	<ul style="list-style-type: none"> - Cobertura territorial: 38 intervenciones ejecutadas en 36 municipios y 2 localidades. - Fortalecimiento de 30 iniciativas locales juveniles representadas en acciones de formación y procesos de dotación en elementos deportivos, artísticos, musicales, entre otros. De este ejercicio, se beneficiaron aproximadamente novecientos cincuenta (950) NNA. - Intervenciones desarrolladas en 3 comunidades indígenas (Resguardo de la etnia Arahuaoco "Simonorwa", el Resguardo de la etnia Murrui "Jirí Jirí" y el Resguardo de San Andres de Pisimbalá de la etnia Nasa).

Fuente: ACR. Informe de gestión 2016

Por otro lado, la ACR, tal como se plantea dentro de sus objetivos, apoya la creación y mantenimiento de espacios de deliberación que permiten dar apertura al debate y la reflexión desde la experiencia comparada y la política de construcción de paz, entre la sociedad colombiana y diversos actores nacionales e internacionales, que incluyen intercambio de experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas. La inversión en espacios, según cada municipio intervenido en este ámbito, para la vigencia 2016 fue:

Modelo de Reintegración Comunitaria

Contrato No.	Municipio de intervención	Valor Contrato
1147 de 2015	El Bagre	\$390.800.000
1135 de 2015	Chaparral	\$344.827.586
1136 de 2015	Jamundí	\$380.000.000
1137 de 2015	Neiva	\$381.500.000
1131 de 2015	Pasto	\$388.051.611
1138 de 2015	Popayán	\$380.000.000
1132 de 2015	Puerto Asís	\$386.517.136
1133 de 2015	San Vicente del Caguán	\$392.000.000
1134 de 2015	Santa Rosa del Sur	\$392.000.000

Fuente: ACR. Informe de gestión 2016

Respecto al costo de la reintegración, instituciones como la contraloría general de la nación al evaluar el presupuesto ejecutado en términos de reconciliación muestran que el costo promedio de atención por cada uno de los desmovilizados resulta ser más elevado en desmovilizaciones individuales que en desmovilizaciones colectivas. Además, en el caso de desmovilizaciones colectivas la entrega de material de guerra supera considerablemente a la de las desmovilizaciones individuales, pues con los colectivos se entregan, además de armas, municiones, material de intendencia y equipo de comunicaciones, pero en el caso de las desmovilizaciones individuales el material entregado corresponde sobre todo a explosivos y drogas.

Indicadores de gestión¹⁰⁰

Ahora, respecto a cumplimiento de indicadores de gestión, que implican el accionar concreto, la ACR debe presentar avances de gestión y logros alcanzados a través de indicadores asociados con el plan nacional de desarrollo, plan estratégico de gobierno 2015-2018, plan de acción, planes operativos y desempeño de procesos. Dichos indicadores están asociados a asuntos de funcionamiento, cumplimiento de metas y cobertura.

La ACR maneja tres indicadores en el Plan Nacional de Desarrollo, dos de producto y uno de meta intermedia:

¹⁰⁰ La información presentada ha sido complementada a partir de datos presentados en informes de gestión, rendición de cuentas, anuario de reintegración y hojas de ruta.

Tabla 7: Cumplimiento de Indicadores en Plan de Desarrollo

Indicador	Meta Anual	Avance Cuantitativo Acumulado	Avance con respecto a meta anual
Personas que han culminado el proceso de reintegración de manera exitosa	2500	2566	102,64%
Personas acompañadas en el proceso de reintegración para el cumplimiento de su ruta.	28789	19847	68,94%
Beneficios de Inserción Económica otorgados a las personas en proceso de reintegración	1886	3127	165,80%

Fuente: Informe de gestión institucional, ACR. Dic. 2016

El indicador Personas que han culminado el proceso de reintegración de manera exitosa muestra un avance satisfactorio de cumplimiento respecto a la meta anual proyectada. El 83,75 % (2.149) del total de personas que culminaron con éxito son hombres y el mayor porcentaje corresponde al Departamento de Antioquia con un 18.55 % (476), seguido del departamento del Meta con un 9.86 % (253) y de Bogotá D.C. con el 9,55 % (245).

Según la ACR, “ese nivel de cumplimiento (102,64% y 165,80%) se logró debido a que algunas personas en proceso de reintegración que no se proyectaron a inicio de año lograron avanzar de manera exitosa en la ruta de reintegración en el transcurso del 2016, lograron terminar su proceso de manera exitosa y acceder a la culminación del mismo”¹⁰¹.

El indicador Personas acompañadas en el proceso de reintegración para el cumplimiento de su ruta se compone de 4 beneficios: Gestión en Educación, Formación para el Trabajo, Salud y Acompañamiento Psicosocial.

En referencia a los Beneficios de Inserción Económica otorgados a las personas en proceso de reintegración son de tipo total y el mayor porcentaje 27,76 % (868) corresponden al sector comercio, seguido del sector servicios con 25,46% (796).

Para diciembre de 2016 El plan estratégico registra un cumplimiento de 83,07% para el cuarto trimestre, y a diciembre 31 de 2016 un avance acumulado de 52,51% sobre el 54,15 planeado

¹⁰¹ ACR. “Informe de gestión institucional 2016”. Bogotá, enero de 2017. P.4.

Tabla 8: Cumplimiento plan estratégico 2015-2018

Cumplimiento 4 trimestre 2016			Cumplimiento acumulado 2015-2016	
Planeado	Avance	Cumplimiento	Planeado	Avance
13,04%	10,84%	83,07%	54,15%	52,51%

Fuente: Informe de gestión institucional, ACR. Dic. 2016

En cuanto al cumplimiento del plan de acción en promedio se presenta un 99% de avance entre todos los componentes y dentro de los logros se destacan estrategias como permanencia, culminación y acompañamiento post; innovación en el proceso de reintegración; reconciliación como fundamento de la reintegración; integración y fortalecimiento de la corresponsabilidad y posicionamiento y comunicación de la PRSE.

Analizando la gestión del plan a partir del cumplimiento de los objetivos estratégicos se tiene lo siguiente:

La Agencia definió para el cuatrienio 2015-2018, que sus esfuerzos se enfocarán en 11 estrategias, como punto de referencia para la acción.

Matriz del Plan Estratégico o de acción de la ACR, cuatrienio 2015-2018

Objetivo	Estrategias	Políticas de Desarrollo Administrativo	Líneas de Acción	Indicador de Línea de Acción	Metas Anuales				Meta Cuatrienio	Responsable
					2015	2016	2017	2018		
Objetivo 1: Promover el desarrollo de habilidades y competencias de la población en Proceso de Reintegración y con su entorno próximo.	1. Permanencia, culminación y acompañamiento Post	Misional y de Gobierno	Consolidación de la permanencia de los PPR en su ruta de reintegración	Personas que culminan su proceso de reintegración de manera exitosa	4.000	2.500	4.500	7.000	18.000	Dirección Programática de Reintegración
				Beneficios de inserción económica otorgados a las personas en proceso de reintegración	1.920	1.200	2.160	3.360	8.640	Dirección Programática de Reintegración
			Apropiación del proceso de reintegración como aporte a la reconciliación y la construcción de Paz	Personas acompañadas en el proceso de reintegración para el cumplimiento de su ruta	25.370	28.789	28.708	28.127	28.127	Dirección Programática de Reintegración
				Porcentaje de Personas que ingresan al proceso de reintegración, fidelizadas	90%	90%	90%	90%	90%	Dirección Programática de Reintegración
			Fortalecimiento de del rol de la familia como entorno protector de la Persona en Proceso de Reintegración	Porcentaje de PPR que vinculan por lo menos un familiar a actividades de la ruta de integración	0%	10%	15%	20%	20%	Dirección Programática de Reintegración

	2. Innovación en el Proceso de Reintegración	Misional y de Gobierno	Fortalecimiento del Acompañamiento Post	Porcentajes de personas que culminan su proceso de reintegración, vinculadas a la estrategia de acompañamiento post	75%	75%	75%	75%	75%	Dirección Programática de Reintegración
			Implementación de enfoques diferenciales	Enfoques diferenciales implementados a nivel nacional según necesidades	0	100%	100%	100%	100%	Dirección Programática de Reintegración
			Innovación en los métodos para el desarrollo del proceso de reintegración	Herramienta para el mejoramiento del registro de atención psicosocial de las Personas en Proceso de Reintegración - PPR - Mediante el uso de TI, desarrollada	100%	0%	0%	0	100%	Oficina Tecnologías de la Información
				Herramienta para el mejoramiento del registro de atención psicosocial de las Personas en Proceso de Reintegración - PPR - Mediante el uso de TI, implementada	0%	50%	50%	0	100%	Oficina Tecnologías de la Información
Objetivo 2: Propiciar espacios para la convivencia y acciones de reconciliación en los diferentes contextos receptores, según sus características.	3. Reconciliación como fundamento de la Reintegración	Misional y de Gobierno	Participación activa en acciones y escenarios locales relacionados con la construcción de paz, ciudadanía y la reconciliación.	Acciones o escenarios en los que se participa a nivel local, relacionados con construcción de paz, ciudadanía y reconciliación	0	250	200	200	750	Dirección Programática de Reintegración
			Promover mecanismos de reintegración comunitaria y prevención para la construcción de Paz	Intervenciones de reintegración comunitaria implementadas.	0	15	15	30	60	Dirección Programática de Reintegración
				Intervenciones de prevención del reclutamiento de NNAJ implementadas.	0	38	0	40	78	Dirección Programática de Reintegración
Objetivo 3: Fomentar la corresponsabilidad de actores	4. Integración y fortalecimiento de la Corresponsabilidad	Misional y de Gobierno	Fortalecimiento de la estrategia de Corresponsabilidad	Porcentaje de PPR beneficiadas de la gestión de corresponsabilidad como complemento de su ruta de reintegración.	0	20%	20%	20%	20%	Dirección Programática de Reintegración

Objetivo	Estrategias	Políticas de Desarrollo Administrativo	Líneas de Acción	Indicador de Línea de Acción	Metas Anuales				Meta Cuatrienio	Responsable	
					2015	2016	2017	2018			
Fortalecer la gestión institucional para la implementación del Proceso de Reintegración			Fortalecimiento de la Incidencia política a nivel regional	Planes de desarrollo departamentales y municipales que incluyen la PRSE	0	130	0	0	130	Dirección Programática de Reintegración	
				Porcentaje de planes de desarrollo territoriales con la PRSE incluida, que materializan las Acciones propuestas	0	0	50%	50%	50%	Dirección Programática de Reintegración	
			Incidencia en las normas del Sistema de Justicia Transicional	100%	100%	100%	100%	100%	Oficina Asesora Jurídica		
			Implementar acciones de coordinación con las autoridades judiciales y administrativas, para la concesión de los beneficios jurídicos a las PPR	Iniciativas de coordinación implementadas con autoridades judiciales y administrativas.	2	1	1	1	5	Subdirección de Gestión Legal	
	5, Posicionamiento y comunicación de la PRSE	Misional y de Gobierno	Fortalecimiento de la Estrategia de Comunicaciones en perspectiva de reconciliación	Iniciativas de comunicación con perspectiva de reconciliación en territorios	6	6	7	9	28	Grupo Comunicaciones	
				Visibilización y posicionamiento de la PRSE y la gestión de la ACR	Número de Actores vinculados a la PRSE	0	10	10	10	30	Grupo Relaciones Externas
					Número de Casos de Éxito y lecciones aprendidas sistematizados	5	5	5	5	20	Grupo Relaciones Externas
6. Fortalecimiento de la información cualitativa y cuantitativa del PRSE	Eficiencia Administrativa	Mantener y certificar la operación estadística	Certificar la operación estadística	1	0	1	0	2	Subdirección de Seguimiento		
			Implementación del Plan de Acción GEL	Porcentaje de cumplimiento de acciones de GEL - TIC para el Gobierno Abierto	90%	10%			100%	Oficina Tecnologías de la Información	
				Porcentaje de cumplimiento de acciones de GEL - TIC para la Gestión	25%	25%	30%	20%	100%	Oficina Tecnologías de la Información	
			Porcentaje de cumplimiento de acciones de GEL - TIC para los servicios	90%	10%			100%	Oficina Tecnologías de la Información		

				Porcentaje de cumplimiento de acciones de GEL -Seguridad y privacidad de la Información	40%	20%	20%	20%	100%	Oficina Tecnologías de la Información
7. Democratización en la gestión Pública	Transparencia, participación ciudadana y Anticorrupción	Desarrollo de procesos de control social y mecanismos de participación ciudadana en la PRSE	Porcentaje de cumplimiento de acciones del Proyecto Reintegratic	25%	25%	25%	25%	100%	Grupo Atención al Ciudadano	
			Porcentaje de implementación de los espacios institucionales de participación ciudadana	100%	100%	100%	100%	100%	Grupo Atención al Ciudadano - Dirección Programática de Reintegración	
8. Gestión del Conocimiento	Eficiencia Administrativa	Implementación del modelo de gestión del conocimiento del PRSE - Procesos investigativos en torno a la PRSE	Estrategia de Gestión del conocimiento diseñada e implementada	10,00%	20,81%	35,22%	33,97%	100%	Oficina Asesora de Planeación	
			Grupo de investigación avalado por Colciencias	0	1	0	0	1	Oficina Asesora de Planeación	
9. Gestión del Talento Humano	Talento humano	Desarrollo de políticas de equilibrio entre la vida personal y laboral	Porcentaje de implementación de Políticas de equilibrio entre vida laboral y personal	25%	25%	25%	25%	100%	Grupo de Talento Humano	
		Implementación de la Carrera Administrativa	Porcentaje de implementación de la Carrera Administrativa	0	0	50%	50%	100%	Grupo de Talento Humano	
		Modelo de evaluación del desempeño	Porcentaje de implementación del Modelo de evaluación del desempeño presentado a la Comisión Nacional del Servicio Civil	50%	25%	25%	0	100%	Grupo de Talento Humano	
10. Optimización de Recursos	Eficiencia Administrativa	Diseño e implementación del Plan de Gestión Ambiental	Porcentaje de implementación del Plan de gestión Ambiental	5,26%	35,32%	29,71%	29,71%	100%	Subdirección Administrativa y Financiera	

Objetivo	Estrategias	Políticas de Desarrollo Administrativo	Líneas de Acción	Indicador de Línea de Acción	Metas Anuales				Meta Cuatrienio	Responsable
					2015	2016	2017	2018		
		Gestión Financiera	Implementación del módulo liquidador automático para los desembolsos de apoyo económico para la reintegración	Porcentaje de Implementación del módulo liquidador automático para los desembolsos de apoyo económico para la reintegración	5%	35%	30%	30%	100%	Subdirección Administrativa y Financiera y Oficina Tecnologías de la Información
			Acuerdo de Desempeño para la ejecución presupuestal	Porcentaje de ejecución de Acuerdos de desempeño	95,90%	96,00%	96,34%	96,36%	96,36%	Subdirección Administrativa y Financiera

A continuación se presentan acciones específicas adelantadas durante la vigencia 2016 en el marco de algunas de las unidades de acción planteadas en el plan estratégico.

Objetivo 1: Promover el desarrollo de habilidades y competencias de personas en proceso de reintegración con su entorno próximo

Estrategias o líneas de acción:

Permanencia, culminación y acompañamiento post, se destaca el sobrecumplimiento de PPR que culminan su proceso de reintegración y de BIE desembolsados, lo primero debido a que PPR que no estaban proyectados para culminar lograron terminar su proceso de reintegración y lo otro debido a que se fue disponiendo de mayores recursos para los BIE lo que permitió impulsar los desembolsos, beneficiando a un mayor número de PPR. Se destaca el rezago de 31,06% en la meta de Personas acompañadas en el proceso de reintegración para el cumplimiento de su ruta 2016 para el cuarto trimestre y para año 2016.

La línea Permanencia, culminación y acompañamiento post presenta las siguientes variables e indicadores complementarios.

Variables e indicadores acompañamiento post

Línea temática	Línea temática	Indicador
Características sociodemográficas	Saneamiento y acceso a servicios	Porcentaje de personas con acceso a Energía Eléctrica
		Porcentaje de personas con acceso a Energía Eléctrica
		Porcentaje de personas con acceso a Acueducto
	Vivienda	Porcentaje de personas según régimen de tenencia de la vivienda
		Porcentaje de personas según tipo de vivienda
	Salud	Porcentaje de personas afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud
Participación en entornos Económicos	Ocupación económica	Tasa de ocupación
	Calidad del empleo (formal, informal)	Porcentaje de personas según tipo de empleo formal/informal
Seguridad	Amenazas a la seguridad	Número y porcentaje de personas que culminan el proceso de reintegración víctima de homicidios
	Reincidencia	Número y porcentaje de personas que presentan reincidencia probada y potencial.

Fuente: Anuario de Reintegración 2016

Objetivo 2. Propiciar espacios para la convivencia y acciones de reconciliación en los diferentes contextos receptores según sus características. Este objetivo se desarrolla con una estrategia y se mide a partir de tres indicadores

Para el cuarto trimestre este objetivo presenta un cumplimiento de 88,72%. El avance acumulado a 2016 es 34,06%, debido a que en el 2015 los indicadores que miden la estrategia del objetivo no tienen metas programadas, pero también al menor número de intervenciones comunitarias por recorte presupuestal.

Estrategias o líneas de acción:

Reconciliación como fundamento de la Reintegración, con relación a la participación de la ACR en acciones o escenarios locales, relacionados con construcción de paz, ciudadanía y reconciliación se cumplió la meta para 2016 de 100 programada, en el caso de las intervenciones de reintegración comunitaria de 15 proyectadas solo se lograron 9 por recorte presupuestal, destacándose la realización de los proyectos comunitarios para promover la convivencia, la reintegración y la reconciliación.

Dentro de las acciones se presenta la participación activa en escenarios locales relacionados con la construcción de paz, ciudadanía y la reconciliación (250 acciones o escenarios en los que se participa a nivel local, relacionados con construcción de paz, ciudadanía y reconciliación a través de los grupos territoriales de la ACR).

Algunas de las acciones que se realizaron fueron: Participación en los Comités de Justicia Transicional en algunos municipios, Comité Sectorial de Inclusión Social, así mismo se pueden mencionar acciones como el proyecto de recuperación ambiental (parques, zonas

verdes entre otros), parque biosaludable, jornada de oferta institucional a población indígena, desarrollo de talleres de Diagnóstico social con el fin de generar espacios de convivencia y propiciando la reconciliación, encuentros con las comunidades indígenas, entre otras.

Además, Como mecanismos para promover la reintegración comunitaria, se implementaron con éxito todas las fases contempladas dentro del Modelo de Reintegración (Alistamiento, Diagnostico, Socialización e Intercambio de Experiencias, Formación Ciudadana y Acción de Visibilización), en los 9 municipios priorizados: Neiva, Pasto, Puerto Asís, Caquetá, Santa Rosa del Sur, Chaparral, Jamundí, Popayán y El Bagre.

Así mismo, se adelantó el desarrollo de la estrategia de prevención de reclutamiento de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes de la ACR "Mambrú No Va a la Guerra" a nivel nacional, logrando implementar 38 intervenciones a nivel nacional, distribuidas en 35 municipios: Apartadó, Armenia, Barrancabermeja (2 intervenciones - Comuna 5 y 7), Barranquilla, Briceño, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Cúcuta, El Banco, Florencia, Gamarra, Istmina, Inzá, Montería, Ocaña, Paz de Ariporo, Puerto Leguízamo, Pasto, Pereira, Puerto Carreño, Puerto Asís, Planadas, Pueblo Bello, San Vicente del Caguán, San Juan de Nepomuceno, San José del Guaviare, Santa Marta, Segovia, Sincelejo, Tierralta, Tumaco, Turbo, Valledupar, Villavicencio, y 2 localidades de Bogotá: Ciudad Bolívar y Kennedy.

Objetivo 3: Fomentar la corresponsabilidad de actores externos frente a la Política de Reintegración en los ámbitos nacional departamental y municipal.

Estrategias o líneas de acción:

Frente a la estrategia Posicionamiento y comunicación de la PRSE, se destaca la realización de la exposición "Quisiera Decir" en Chocó, Montería, Cauca, Ibagué, Mocoa y Sincelejo, sensibilizando a la ciudadanía para reducir la estigmatización hacia las personas en proceso de reintegración. La sistematización de la experiencia de Uniformar, empresa regional del eje cafetero que permitió la difusión del trabajo de la ACR y la inclusión laboral de PPR.

Durante el 2016 se participó en 21 espacios entre los cuales, se encuentran foros y conversatorios del nivel nacional. De los anteriores eventos, 17 se llevaron a cabo con organizaciones que buscaron reunir a empresarios o representantes de agremiaciones de distintos sectores de la economía del país.

Se destaca la participación de la ACR, entre otras actividades, en la Asamblea Nacional de AMCHAM Colombia (15 de marzo) en la cual, se contó con la participación del Presidente de la Republica, el seminario 'El papel de la cajas de compensación familiar en la construcción del camino hacia la paz' (15 de mayo) organizado por la Federación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Fedecajas), el Congreso Empresarial Colombiano Asamblea Andi 2016 (11 y 12 de agosto), el 7 Congreso Nacional de Asomicrofinanzas (11-12 de agosto), el Congreso Internacional de las TIC'S (1-2 de septiembre), el Market Place de la Andi (9 de septiembre), el Congreso de Responsabilidad Social del Nogal (3- 4 de octubre) y la Ceremonia Aliados de la Reintegración (Diciembre 13); eventos organizados por la academia como son el "El Futuro de un País en Paz" liderado por la Universidad del Rosario (Febrero 18) el cual contó con la participación del

Premio Nobel de Paz Frederik de Klerk, el Presidente de la Republica y el Director de la ACR y “Semana por la Paz” creada por la comunidad jesuita de Colombia, la cual, se celebró en la primera semana de septiembre y por medio de un stand interactivo en la Pontifica Universidad Javeriana, los estudiantes de ésta conocieron el Proceso de Reintegración y dejaron en un mural un mensaje alusivo a la paz

Dentro de la visibilización y posicionamiento de la PRSE y la gestión de la ACR se seleccionaron las siguientes empresas para generar mejores procesos de relacionamiento con actores externos en 2016:

Equión: La relación con esta empresa comienza en el año 2015 con un proceso de generación de confianza materializado en la socialización de la PRSE con la junta directiva, una visita estratégica a la ciudad de Villavicencio, y una jornada de socialización con los empleados de la compañía. Esta generación de confianza permitió materializar el apoyo a la PRSE en la construcción e implementación del programa Emprende con Equión Segundas Oportunidades, el cual, desde los principios de inclusión y valor genuino del otro, se propuso fortalecer habilidades y capacidades de emprendedores en el departamento del Casanare.

Más de 30 unidades de negocio del Departamento tuvieron la posibilidad de recibir capacitación en temas de mercadeo, ventas, publicidad y demás componentes estratégicos que buscaban potenciar los resultados y beneficios de las empresas. Adicionalmente la empresa incluyó en su programa de fortalecimiento un componente financiero orientado a resolver necesidades específicas del negocio. Más de 250 millones de pesos fueron invertidos por la empresa para lograr este propósito. Dentro de los emprendimientos fortalecidos se encuentran sectores de confección, alimentos, piscicultura, entre otros.

Grupo Éxito: La alianza con el Grupo Éxito empieza en el año 2006, es uno de los actores históricos y emblemáticos de la Agencia. Esta empresa identificó en la población desmovilizada un potencial, por lo que ha sido un proceso orientado a formar a la medida a personas en proceso de reintegración y sus familias en tareas específicas de la compañía. Su principal contribución está dirigida al patrocinio de aprendices SENA en las ciudades de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali. Con este patrocinio los beneficiarios hacen una formación de un año en el que, por medio de una etapa lectiva y otra práctica, desarrollan habilidades y capacidades en operaciones comerciales. Una vez cumplen su proceso de formación, tienen la posibilidad de ser empleados en la compañía, siempre y cuando se hayan destacado en su proceso y existan las vacantes correspondientes.

Coltabaco: Es un aliado histórico de la Política de Reintegración que ha visto en la ACR la posibilidad de trabajar conjuntamente en diversas líneas de trabajo. Desde el año 2008 se han adelantados proyectos enfocados en productividad, educación, reconciliación entre otros. Sus principales aportes se concentran la financiación de intervenciones comunitarias en Algeciras y en Santander, los cuales se enfocaron en fortalecer socialmente sus zonas de operación por medio de la generación de acciones comunitarias que pusieran en diálogo los temas de desmovilización y construcción de paz. Adicionalmente Coltabaco hizo parte del primer Fondo de educación superior para población vulnerable junto con Lumni.

Por otra parte, esta empresa ha visto la necesidad de fortalecer el componente productivo de las PPR a partir de la promoción de Mini Market 2x3 en los municipios de Soledad, Sincelejo, Corozal, Montes de María, entre otros, esto ha generado procesos de

reintegración más sostenibles en el tiempo, al contribuir directamente en la generación de ingresos de la población desmovilizada.

Uniformar: Es la única empresa regional de la muestra de casos para sistematizar que se seleccionó por ser una PYME, su principal contribución consiste en difundir su experiencia de empleabilidad en la región, lo que ha sido fundamental para el posicionamiento y visibilización de la Política de Reintegración. Más de 20 PPR han pasado por la compañía y los talleres de confección asociados. Adicionalmente, es una empresa que promueve la formación de sus empleados para hacerlos más competitivos en el mercado laboral. Hoy es un caso reconocido a nivel nacional y un referente que ha logrado que otras empresas se sumen a la construcción de escenarios de paz y reconciliación.

Sodexo: Aliado histórico de la Política de Reintegración que ha logrado consolidar un proceso de seguimiento y acompañamiento para la empleabilidad de Personas en Proceso de Reintegración y sus familias a través del programa Soluciones. Desde el año 2006 se propuso fortalecer competencias laborales de la población desmovilizada para generar procesos de inclusión laboral más sostenibles en el tiempo. En un periodo de 6 años y medio las PPR y sus familiares reciben formación y acompañamiento periódico para resolver las dificultades que se presentan en el marco de la inclusión laboral. Al ser una empresa que provee recurso humano a sus afiliadas, el acompañamiento no solo se hace al trabajador sino también a la empresa que decide contratar personas que hacen parte del programa. A la fecha más 350 PPR han pasado por este programa.

Para el indicador Número de Actores vinculados a la PRSE, durante el año 2016 se vincularon al Proceso de Reintegración 10 empresas a través de mecanismos como encadenamiento productivo, voluntariado, prácticas laborales, espacios de reconciliación, empleabilidad.

Eje Transversal: Fortalecer la gestión institucional para la implementación del Proceso de Reintegración Este eje se desarrolla con cinco estrategias y se mide a partir de quince indicadores

Respecto a la estrategia cooperación Internacional, durante el año 2016 se gestionaron dos visitas internacionales a Reino Unido y Estados Unidos las cuales tenían el propósito de socializar la PRSE con representantes de gobierno, organizaciones internacionales, y centros de pensamiento. Se destaca la participación de un promotor de la ACR tuvo la oportunidad de estar en Harvard y compartir su experiencia de vida en reintegración.

- Cumbre de expertos internacionales: Reintegración, Reconciliación y Construcción de Paz
- Proyectos de Cooperación tradicional (se formularon y presentaron 3 proyectos de cooperación tradicional)
- Proyectos de Cooperación Técnica (se formularon y presentaron 4 proyectos de Cooperación técnica)

Respecto a la estrategia Democratización en la gestión Pública, se destaca la implementación del 100% de lo planeado del proyecto Reintegra TIC, donde se impartieron cursos a las PPR en alfabetización digital, participación ciudadana y control social, prevención, manejo, atención de riesgos de seguridad. El proyecto llegó a 18 grupos

territoriales. Por austeridad del gasto no es posible continuar con este proyecto para los años siguientes.

Para el caso de la estrategia Fortalecimiento de la información cualitativa y cuantitativa del PRSE, con relación a Gobierno en Línea (GEL), se logró un cumplimiento promedio del respecto de lo planeado en este trimestre – para los 4 indicadores que reflejan GEL-, donde se destaca la participación en los ejercicios de autodiagnóstico y plan de choque convocados por el sector presidencia con el acompañamiento del Ministerio de las TICs.

Frente a la estrategia de gestión de conocimiento, se destaca el cumplimiento del 100% del plan de la estrategia y se resaltan aspectos como: la construcción de la plataforma de Gestión del Conocimiento en la Intranet, y del repositorio virtual "Explorador del conocimiento", para que colaboradores de la ACR accedan a documentación variada de la entidad. La conformación del grupo de investigación de la ACR ante Colciencias y la creación e implementación del boletín de gestión de conocimiento y el fortalecimiento del apoyo a investigaciones externas.

En el año 2016 se crea y consolida el grupo de investigación de la ACR reconocido por Colciencias, cuyos integrantes representan varias dependencias y Grupos Territoriales de la ACR (Bajo Magdalena Medio, Atlántico, Bogotá, Valle del Cauca, Bolívar, Caquetá, Tolima, Antioquia Chocó, Córdoba, Eje Cafetero, Alto Magdalena Medio, Magdalena, Sucre, Cesar Guajira, Nariño, Paz y Reconciliación).

Grupo Territorial / Punto de Atención

ACR Alto Magdalena Medio
ACR Antioquia - Chocó
ACR Paz y Reconciliación
ACR Atlántico
ACR Bajo Magdalena Medio
ACR Bogotá
ACR Cundinamarca - Boyacá
ACR Bolívar
ACR Caquetá
ACR Casanare
ACR Cesar - Guajira
ACR Córdoba
ACR Eje Cafetero
ACR Huila
ACR Magdalena
ACR Meta y Orinoquia
ACR Norte de Santander y Arauca
ACR Santander
ACR Sucre
ACR Tolima
ACR Urabá
ACR Valle del Cauca
Punto de Atención ACR - Bajo Cauca - Norte Antioquia
Punto de Atención ACR Cauca
Punto de Atención ACR Nariño
Punto de Atención ACR Putumayo

Fuente: SIGEP

BENEFICIOS SOCIALES¹⁰²

Educación:

El Beneficio de Gestión en Educación es el conjunto de acciones realizadas por la ACR, tendientes a promover el acceso, la permanencia y el avance de la persona en proceso de reintegración dentro del Sistema Educativo. En el caso del grupo familiar, la ACR fomentará el acceso al Sistema Educativo, conforme a la oferta disponible.

La PRSE plantea un modelo para la formación de adultos dividido en:

- Educación Básica primaria
- Educación Básica secundaria
- Apoyo para acceso y permanencia en la educación superior

Un dato curioso es que, según cifras de la contraloría general de la nación, el número de cupos por año para desmovilizados ha venido disminuyendo, pero en contraste el número de cupos otorgados a los hijos de los desmovilizados viene en aumento. Así que en este caso se están priorizando los beneficios para el núcleo familiar que ayuda también a consolidar el arraigo del desmovilizado en su territorio de acogida.

Salud

- La ACR realiza la gestión de afiliación de la persona en proceso de reintegración y/o la de su grupo familiar al Sistema General de Seguridad Social en Salud.
 - o Régimen contributivo (41% de las PPR a diciembre de 2016)
 - o Régimen subsidiado (53% de las PPR a diciembre de 2016)
- Se adelanta un acompañamiento psicosocial.
 - o Este beneficio busca el desarrollo de capacidades, que permiten a la persona en proceso de reintegración la construcción de su proyecto de vida, para la superación de la situación de vulnerabilidad y el tránsito hacia el ejercicio autónomo de su ciudadanía.

Formación para el trabajo:

El Beneficio de Formación para el Trabajo es el conjunto de acciones realizadas por la ACR, tendientes a promover el acceso, la permanencia y el avance de la persona en proceso de reintegración, a programas de formación que impliquen el dominio operacional e instrumental de una ocupación determinada, la apropiación de un saber técnico y tecnológico integrado a ella, y la capacidad de adaptación dinámica a los cambios constantes de la productividad.

- **Corresponsabilidad**
 - o 650 empresas vinculadas directamente

¹⁰² ACR. Resolución 754 de 2013. “Por la cual se reglamentan requisitos, características, condiciones y obligaciones para el acceso y otorgamiento de los beneficios sociales y económicos del proceso de reintegración a la sociedad civil dirigida a la población desmovilizada; procedimiento de suspensión, pérdida de los mismos y culminación del proceso de reintegración”. Capítulo II. Colombia.

BENEFICIOS ECONÓMICOS

Apoyo económico a la reintegración

Consiste en un beneficio económico que se otorga a la persona en proceso de reintegración sujeto al cumplimiento de su ruta de reintegración. Para el acceso al apoyo económico a la reintegración, la persona en proceso de reintegración deberá cumplir mensualmente mínimo con el 90% de los compromisos señalados de acuerdo con su ruta de reintegración, dentro de los Beneficios de Acompañamiento Psicosocial, Gestión en Educación y de Formación para el Trabajo.

Beneficio de estímulo económico a la empleabilidad

Cuenta con las siguientes modalidades

- Adquisición de vivienda propia.
- Pago de crédito hipotecario para la adquisición de un inmueble, a favor de la entidad financiera o solidaria, vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia o por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Beneficio de estímulo económico para planes de negocio o capital semilla

Cuenta con las siguientes modalidades

- Emprendimiento. Consiste en la creación o adquisición de unidades de negocio.
- Fortalecimiento. Consiste en la inyección de capital a unidades de negocio, que se encuentren activas y tengan una antigüedad mínima de doce (12) meses.

7. Evaluación de la política pública

Una vez abordado el proceso de implementación resulta necesario evaluar dicho proceso para determinar si ha sido eficaz y si ha generado los impactos esperados. De acuerdo a Subirats *et al* la evaluación implica determinar la coherencia de la hipótesis de intervención respecto al problema público y los efectos de la teoría del cambio.

La política debe estar fundamentada en una teoría sólida en relación con el cambio de comportamiento del público necesario para la realización de los objetivos. Es decir, la política debe contener una teoría del cambio social que determine clara y sólidamente cuál es la causalidad entre los medios implementados y los resultados esperados; por ejemplo, si una política tiene como objetivo aumentar la cobertura educativa en barrios marginados, una hipótesis teórica puede ser que la motivación económica es el elemento esencial para que los educadores cambien de comportamiento.

La PRSE, igual que ocurre con muchas otras políticas públicas, si bien existe una teoría del cambio, pues se busca transformar los comportamientos y costumbres de los desmovilizados a través del acompañamiento psicosocial y de la concientización de los beneficios de permanecer en la legalidad, no hay una teoría sólida y extendida que comprenda las motivaciones de los desmovilizados ni el proceso de disciplinamiento y

subjetivación que éstos sufren dentro del grupo armado y se obvian elementos básicos que cualquier otro sujeto tiene ya superados como referencias personales y laborales a la hora de buscar trabajo, la costumbre de estar encerrado en una oficina por largos periodos de tiempo o el vocabulario que debe utilizarse en un entorno laboral.

Además, una teoría de cambio profundo debería incluir dentro de sus postulados el cambio de comportamiento y percepción también de las comunidades receptoras, pues si bien los desmovilizados logran transformar sus hábitos y adaptarse a las normas establecidas en sus ámbitos laborales y personales, deben continuar ocultando su pasado pues la reacción ante el mismo, por parte de empleadores, vecinos, compañeros de estudio, etc. tiende a ser desfavorable y a generar en los desmovilizados miedo y distanciamiento de dichos ámbitos una vez su pasado sale a la luz. Esta falta de transformación profunda respecto a la percepción que la sociedad tiene de los desmovilizados puede frustrar los objetivos propuestos y limitar las metas a alcanzar. Sin embargo, sí parece existir una evolución respecto a la motivación principal de la PRSE pues a diferencia de sus antecesoras se busca alcanzar y consolidar la paz y no simplemente debilitar a los grupos armados, lo que implica una hipótesis teórica más cercana a la reintegración y mecanismos más acertados para lograr la permanencia y transformación de los desmovilizados en la vida civil. Ejemplo de ello son los esfuerzos para integrarlos al sistema educativo y de salud y sobre todo para mejorar las condiciones de sus familias para crear mayor arraigo con sus lugares de acogida.

Dentro de los objetivos mismos que se plantean en la política pública existe ambigüedad, situación inevitable al considerar que si bien la política ha sido impulsada directamente desde la presidencia ha debido conciliar intereses y en ocasiones adaptar directrices a los propios procesos de negociación de paz, por lo que a lo largo de su implementación se han debido desarrollar ajustes contradictorios para satisfacer intereses distintos y contextos cambiantes. Algunas ambigüedades también han respondido a la tensión y a cierta oposición social y ha sido necesario no delimitar o acotar a profundidad algunos asuntos, como la justicia transicional, por ejemplo, para alcanzar cierto consenso político y social y poder avanzar tanto con el diseño como con la implementación de la política. La imprecisión de algunos objetivos para la PRSE ha funcionado como estrategia política para poder abordar un problema tan complejo como es la reintegración de los desmovilizados, problema frente al cual hasta hace muy poco no se tenía claridad de cómo resolver. *“La permanencia de estas ambigüedades en el diseño de las políticas públicas refuerza el rol de los entes de ejecución y su papel político”*¹⁰³.

Lo anterior ha ocasionado que las mismas directrices legales de actuación resulten ambiguas y no logren siempre que los destinatarios y el propio proceso de implementación se comporten de forma previsible. En este punto debe recordarse que las políticas públicas, más allá de ser un acto legislativo, son la respuesta estatal a un problema público que ha adquirido la categoría de problema socialmente relevante, es decir, un problema cuya existencia ha sido reconocida y que además requiere atención e intervención y que por

¹⁰³ Roth, André-Noël. 2002. *Óp. Cit.* P.201.

ende se enfrenta a la voluntad política del momento y a la marea de intereses y oportunidades estratégicas que se desarrollan tanto en el gobierno como en la oposición.

Por tanto, y en congruencia con la tercera condición planteada por Sabatier y Mazmanian según la cual los dirigentes deben disponer de capacidades políticas y de gestión importantes y sentirse comprometidos con los objetivos de la ley, si los dirigentes no optimizan y canalizan sus capacidades políticas y de gestión en los momentos estratégicos o con la fuerza y el tiempo suficientes comprometerán los objetivos legales y políticos de la política pública. Tal como ha ocurrido con el presupuesto de la política, la naturaleza de los convenios adelantados con organizaciones sociales y empresarios y el apoyo e intervención de entes y organizaciones internacionales.

A pesar de las dificultades y por fortuna para la PRSE, ésta ha contado con apoyo activo de la presidencia de la república, en los dos gobiernos entre 2006 y 2017, y su implementación ha gozado de la colaboración constante de organizaciones clave como las alcaldías municipales, la fiscalía, el SENA, la defensa civil, que han contribuido al exitoso desarrollo de algunos objetivos como cobertura, educación y alcance territorial y no se ha visto debilitada por políticas conflictivas que se opongan directamente a ella o por cambios drásticos en el perfil general de los desmovilizados, hasta 2017.

En resumen, si bien la PRSE enfrenta ambigüedades en sus objetivos y su teoría del cambio no parece llegar a la profundidad que debiera, sí ha contado con el apoyo político fundamental que le ha permitido permanecer en el tiempo y cumplir sus objetivos de forma relativamente exitosa. Además, no puede olvidarse que la PRSE ha sido una política de larga data considerando que el problema se reconoció en la década de los 80 y su implementación y ajuste va dándose a través de varios años y termina con la evaluación de la PRSE. La PRSE muestra los resultados de todo ese largo proceso de transformación, aprehensión y concientización de las posturas asumidas y de las intervenciones adelantadas para resolver el problema.

Desde otra perspectiva, si se hace una evaluación un poco más operativa, en los términos de calidad planteados por Edgar Ortégón para medir la efectividad de la implementación de una política pública en “*Guía sobre diseño y gestión de la política pública*” de 2008, de acuerdo a sus características deseables: *estabilidad* (sostenibilidad de la política en el tiempo), *adaptabilidad* (capacidad de una política para incorporar cambios y ajustarse cuando las circunstancias fallan o cambian), *coherencia* (conexión entre diferentes ámbitos de las políticas para que las nuevas políticas sean compatibles con las ya existentes) y *coordinación* (articulación efectiva entre los diferentes agentes que participan en la formulación e implementación de una política), la PRSE resulta ser una política con alta *estabilidad* pues si bien inició en 2008, guarda muchas de las prácticas configuradas desde los 90 y muchas dinámicas institucionales se mantienen como el hecho de que las alcaldías sean las encargadas de atender directamente a los desmovilizados.

Respecto a *adaptabilidad* el abordaje de la reintegración en Colombia ha presentado cierta resistencia al cambio por lo que su respuesta ante fallas o ante un cambio de circunstancias

no ha sido tan eficaz ni rápida. Aunque debe decirse que si bien desde el 2006 comenzaron a considerarse las lecciones aprendidas y a introducir un enfoque más progresivo de los desmovilizados, además de modificar algunas actuaciones y dar un marco institucional y legal a la reintegración para crear la política de 2008, el cambio fue bastante lento y aún continúa con algunos preconceptos del pasado.

En cuanto a *coherencia y coordinación*, sí se evidencia un avance importante con la política de reintegración de 2008 pues es a partir de ella que las demás instituciones actúan y desarrollan programas específicos derivados de la propia política. Además, se conecta armónicamente con otras políticas más generales como las que buscan erradicar el analfabetismo y disminuir el desempleo, presentando instrumentos funcionales, con indicadores coherentes que miden fácilmente el avance de la ejecución. La política presenta además una alta *correspondencia con el interés público* pues busca salvaguardar la seguridad nacional y construir una paz estable y duradera.

En términos un poco más operativos, la política resulta también eficiente pues desarrolla una buena gestión presupuestal y una ejecución de casi 100% tanto de presupuesto como de objetivos, alcanzando un promedio del 85% de la totalidad de desmovilizados registrados. Todo lo anterior implica que la política de reintegración en Colombia se desarrolla con buena calidad, en términos de Ortegón, salvando algunos detalles, pues su enfoque no es amplio respecto a la totalidad de la sociedad, siendo una política muy específica para un grupo poblacional reducido. Aunque sí presenta una excelente relación costo-beneficio pues resulta mucho menos costoso atender y subsidiar a un desmovilizado que mantener la guerra armada con toda la destrucción social y de infraestructura que ésta implica.

Sin embargo, muchos textos que evalúan la PRSE, sobre todo los que provienen o tienen influencia del gobierno se centran en la rendición de cuentas, olvidan todo ese proceso histórico y analizan año por año de forma prácticamente independiente. El presente trabajo pretende hacer una evaluación más de impacto y efectividad que de avances de implementación, pues como se evidencia en el capítulo 15. La implementación de la PRSE, el hecho de cumplir indicadores o ejecutar presupuestos proyectados al inicio de cada año hace parte del funcionamiento de la ACR y de la materialización de la política que reflejan el interés institucional y el trabajo adelantado pero que no muestran el efecto que produce la política y si ésta realmente logra transformar o no la situación socialmente problemática que pretende resolver. Por ello, en éste capítulo se plantea el efecto que la política tiene en los desmovilizados y la transformación del problema a partir de la intervención adelantada.

En una entrevista realizada por la revista Dinero en mayo de 2017 se evidencian algunas fallas en la inmersión a las reglas civiles que los desmovilizados afrontan y que se tratan de forma no tan profunda dentro de la ruta de reintegración, pues Boris Forero, quien se desmovilizó de las FARC en 2005 y quien desde entonces se encuentra vinculado primero al PRVC y ahora a la PRSE relata que algunos problemas continúan siendo constantes a la hora de integrarse a la vida civil y afirma que en el proceso de dejar las armas se están

“dejando atrás 18 años de militancia armada, dentro de la que incluye su identidad, valores y amistades. El momento del abandono fue supremamente duro, pero yo sabía que no tenía otra opción que salir de ahí, ‘parte de los retos que enfrentó para su relación con el mundo laboral fue la socialización’, no me salía un señor o una señora, mis términos eran camarada o compañero, esos eran mis saludos. Uno no tiene red social de apoyo ni referencias laborales, ‘el camarada’ y ‘el comandante’ eran mis referencias. Uno allá no paga servicios públicos, cuesta mucho comenzar a tener esas disciplinas, a desarrollar esas previsiones”¹⁰⁴.

Forero también señala la desventaja de intentar ingresar al mundo laboral con una edad de 40 años, de organizar sus finanzas y de tener que ingresar rápidamente al sistema financiero para obtener cuentas bancarias. Así que el hecho de retornar a la vida civil no solo implica un cambio de escenario sino una transformación total en cada aspecto cotidiano, incluido el más minúsculo como sacar dinero de un cajero automático o dirigirse a los demás con términos no habituales.

Sin embargo, no puede menospreciarse el avance efectuado por la ACR y plasmado en la PRSE pues sí se han planteado estrategias fundamentales para lograr que el desmovilizado permanezca en la legalidad y se ha comprendido que el empleo acompañado de formación para el trabajo, la familia y la educación permiten al desmovilizado generar arraigo y construir su vida más allá de los subsidios y servicios otorgados por la ACR.

Hoy las estrategias de reintegración no se centran únicamente en lograr desvincular al combatiente del grupo armado ilegal, sino que buscan que los desmovilizados se transformen en miembros productivos de la sociedad y se identifiquen con la misma a través de la construcción de redes de apoyo en la legalidad. Además, se ha incorporado la corresponsabilidad del sector empresarial y se ha trabajado por expandir los convenios que ayudan a vincular laboralmente a los desmovilizados dentro de la ruta de reintegración.

Lo anterior ha permitido que a mayo de 2017 el 76% de las personas en proceso de reintegración se mantengan en la legalidad; más de 21.000 personas han aprobado la básica primaria; cerca de 8.000 lograron la básica secundaria, aproximadamente 15.000 lograron ser bachilleres y otros 2.777 han accedido a educación superior. 72% de las personas que se encuentran en el proceso están ocupadas, 70,3% en el sector informal y el 29,7% en el formal¹⁰⁵. Además, para combatir el estigma asociado a los desmovilizados se adelantan constantemente acompañamientos a las empresas que tienen convenios para vincular laboralmente a los desmovilizados, pues se comprende que

“Una vez el empresario logra superar esa idea preconcebida que tiene frente al desmovilizado y puede ver otros empresarios que están generando oportunidades,

¹⁰⁴ Revista Dinero. “¿Consiguen empleo los desmovilizados en Colombia?”. Sección País. Colombia, 5/26/2017.

¹⁰⁵ Cifras tomadas de la ACR. Citadas por la revista Dinero en “¿Consiguen empleo los desmovilizados en Colombia?” Sección País. Colombia, 5/26/2017.

es consciente que estas personas lo que quieren es aprovechar las oportunidades. A la fecha [mayo de 2017], 650 empresas que generan entre 1.500 y 2.000 empleos mensualmente, se encuentran vinculadas directamente a la agencia, dentro de las cuales figuran Éxito, Terpel, Coca-Cola Femsa, Microsoft y Google, entre otras. A lo anterior se suma el dato de 8.000 empleos adicionales generados por empresas que no saben que están contratando desmovilizados”¹⁰⁶.

Las cifras que presenta la ACR parecen alentadoras y evidencian grandes avances en la tarea de mantener a los desmovilizados en la legalidad, a pesar de las fallas en algunos asuntos arriba mencionados, considerando que, en los últimos 3 años, según cifras de la propia entidad, solo el 9% de quienes ingresan a la ruta de reintegración reinciden en actos criminales, no siempre relacionados con el alzamiento en armas, como, por ejemplo, la comercialización de productos pirata.

Lastimosamente los registros existentes responden a los indicadores creados y recopilados por instituciones oficiales como la ACR y resulta realmente difícil compilar cifras que reflejen el grado exacto de reintegración real que tiene cada desmovilizado, más allá de las ayudas proporcionadas por la ACR. Más aún, considerando que el objetivo de instituciones como la ACR es brindar las herramientas necesarias para independizarse económicamente, ayudar a arraigarse en un lugar de acogida y acompañar al desmovilizado en su proceso de retorno, pero no permanecer con éste el resto de su vida ni entrometerse profundamente en su cotidianidad.

Es decir, resulta realmente difícil determinar exactamente hasta qué punto un desmovilizado ha asimilado la vida civil, se ha adaptado en todos sus ámbitos a ésta y en qué medida se encuentra dispuesto o no a retomar las armas o a realizar cualquier tipo de actividad delictiva. Dichas cifras tendrían que ir más allá de la ruta de reintegración y deberían indagar si el factor determinante de transformación y permanencia en la legalidad fue la intervención de la ACR o la voluntad de cada individuo.

Además, en entrevistas e intervenciones de los desmovilizados se evidencia una profunda desconfianza hacia las instituciones estatales y hacia el alcance real que los programas de reintegración tienen y a su vez, se percibe una desconfianza de las instituciones hacia el compromiso e intenciones reales de los desmovilizados.

“El binomio engaño/desconfianza se presenta entonces como un problema estructural que afecta transversalmente el proceso de reintegración. Identificar las distancias que existen entre la política de reintegración y las demandas de los desmovilizados permite dimensionar los problemas generales del actual proceso, pero tiene la restricción de no permitir ver el detalle de cada uno de sus componentes”¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Joshua Mitriotti en entrevista para Revista Dinero. “¿Consiguen empleo los desmovilizados en Colombia?”. Sección País. Colombia, 5/26/2017.

¹⁰⁷ Ugarriza, Juan Esteban y Mesías, Liliana. “Dilemas de la reintegración de ex-combatientes en Bogotá”. Artículo preparado para el VIII Seminario de Investigación Urbano-Regional, Universidad Nacional. Bogotá, septiembre 28-30 2009. P.10.

Sumado a ello, persisten asuntos que la PRSE no aborda integralmente y que afecta a más grupos objeto a parte de los desmovilizados, como el asunto de vivienda que era para el 2008, y continúa siendo, un problema irresoluto en un país que se enfrenta a un aumento constante de habitantes frente a una disminución también constante de espacios e inmuebles, sumado a una imposibilidad viable de expansión a corto plazo.

Respecto al tema de vivienda el CONPES de 2008 no ofrece grandes soluciones y no representa en este punto ningún avance pues dentro de su gestión se contempló entregar algunas viviendas a desmovilizados que culminaran exitosamente el proceso de reintegración, pero durante el año 2008 dicha gestión se redujo a 57 casas y luego no se presentó mayor gestión sobre el asunto y en última instancia la adquisición de vivienda fue relegada a los propios desmovilizados: *“En 2009, la ACR firmó un acuerdo con el Fondo Nacional del Ahorro para crear un mecanismo de información y seguimiento destinado a los desmovilizados, a quienes se ofrecieron programas de ahorro voluntario y acceso a crédito de vivienda”*¹⁰⁸.

Frente al problema, los desmovilizados continúan argumentando que requieren de la ayuda del Estado para lograr adquirir una vivienda propia y que su obtención no puede relegarse a ellos mismos pues la vivienda es un derecho que el Estado está en obligación de garantizar.

Sin embargo, aún si hipotéticamente existiera en Colombia una alta disponibilidad de viviendas que pudieran ser asignadas a través de programas especiales como el de la reintegración, de todas formas, los desmovilizados enfrentarían oposición política y social y una especie de moralidad discriminatoria que los consideraría a ser los últimos en la lista pues se priorizaría a otro tipo de víctimas del conflicto como los desplazados y los soldados mutilados.

A nivel nacional un promedio de 20% cuentan con vivienda propia, ya paga o en proceso de pago, aunque en Bogotá el promedio es del 15%.

¹⁰⁸ *Ibíd.* P.11.

Tabla 9: Tenencia de vivienda

Población total que Ingresó al Proceso															
Dpto de Residencia	Total Censados	Con permiso del propietario, sin pago alguno (usufructuario)		En arriendo o subarriendo		Es usufructo		Familiar		Posesión sin título (ocupante de hecho) o propiedad colectiva		Propia, la están pagando		Propia, totalmente pagada	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Total Nacional	32313	3534	10,94%	15971	49,43%	1429	4,42%	414	1,28%	1042	3,22%	722	2,23%	7364	22,79%
BOGOTÁ	3246	118	3,34%	2616	16,38%	26	1,82%	8	1,93%	36	3,45%	113	15,65%	280	3,80%
Población con proceso culminado															
Dpto de Residencia	Total Censados	Con permiso del propietario, sin pago alguno (usufructuario)		En arriendo o subarriendo		Es usufructo		Familiar		Posesión sin título (ocupante de hecho) o propiedad colectiva		Propia, la están pagando		Propia, totalmente pagada	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Total Nacional	15605	581	3,72%	7340	47,04%	986	6,32%	257	1,65%	233	1,49%	410	2,63%	4499	28,83%
BOGOTÁ	1216	9	1,55%	928	12,64%	13	1,32%	7	2,72%	1	0,43%	69	16,83%	161	3,58%
Población en proceso															
Dpto de Residencia	Total Censados	Con permiso del propietario, sin pago alguno (usufructuario)		En arriendo o subarriendo		Es usufructo		Familiar		Posesión sin título (ocupante de hecho) o propiedad colectiva		Propia, la están pagando		Propia, totalmente pagada	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Total Nacional	11862	2876	24,25%	5825	49,11%	64	0,54%	76	0,64%	791	6,67%	243	2,05%	1887	15,91%
BOGOTÁ	1388	103	3,58%	1137	19,52%	4	6,25%	0	0,00%	35	4,42%	33	13,58%	72	3,82%

Fuente: ACR, Cifras a junio de 2017

Otro asunto transversal es el del empleo. En este punto debe reconocerse que la política nacional de reintegración, en cabeza de la ACR si presenta líneas fuertes y específicas respecto al apoyo a los desmovilizados para conseguir empleo y se considera que dentro de los servicios que la ACR debe ofrecer se encuentra la gestión de empleo y desde la propia concepción de la política pública nacional el empleo fue un tema priorizado que evidenció una preocupación e interés institucional, encabezado directamente por la ACR con programas como auxiliares cívicos del Estado, Salvavías, Ser Social, entre otros.

Lo resultados en términos de empleo parecen ser buenos, pues solo cerca del 10% de los desmovilizados que ingresaron al proceso de reintegración se encuentran desocupados, aunque cerca la mitad permanezcan “ocupados” en el sector informal, por lo cual aún hacen falta esfuerzos para que las actividades económicas de los desmovilizados se fortalezcan en el sector formal.

Población ocupada

Total Población que Ingresó al Proceso	Población que Ingresó al Proceso		
	Desocupados	Ocupados en el sector Formal	Ocupados en el sector Informal
50706	4167	9105	18703

Fuente ACR. Junio de 2017

Un agravante del problema de empleo para los desmovilizados, sobre todo en el sector formal, es que ellos enfrentan barreras a veces infranqueables para conseguirlo por sí mismos pues para ser admitidos en un empleo requieren de un grado mínimo de educación académica, de competencias laborales específicas, de experiencia laboral y de referencias, lo cual luego de haber pasado largos periodos al interior de los grupos armados resulta imposible de adquirir. Además, algunas de las exigencias como cursos y reuniones del propio programa de reintegración pueden resultar conflictivas dentro de los horarios laborales de los desmovilizados que logran conseguir algún tipo de empleo. Sumado a ello,

aún si los desmovilizados logran reunir todos los requisitos mínimos que exige un empleador para contratarlos, queda todavía el prejuicio social asociado a éstos, que resulta mucho más difícil de superar que los demás problemas, incluso cuando ya han sido contratados, pues una vez se descubre que son desmovilizados son despedidos argumentando cualquier motivo.

En resumen, las mayores dificultades que afrontan los desmovilizados responden a problemas estructurales que afectan al país entero y que continúan irresueltos para buena parte de la sociedad, más allá del conflicto armado, lo que implica a toda luz un Estado que ha sido incapaz de estructurar adecuadamente a su sociedad y que no logra garantizar a plenitud algunos derechos fundamentales. Además, para los desmovilizados se suma el prejuicio social que más allá de la debilidad institucional del Estado afecta la reconciliación con la sociedad civil.

Además, no se presenta una coherencia institucional pues solo existe una coincidencia ocasional de medidas que se dirigen a los mismos grupos objetivo pero que de hecho no están relacionadas ni en la propia voluntad del legislador. Lo anterior es consecuencia de que la base conceptual de partida esté asociada al debilitamiento del enemigo y no a la reconciliación.

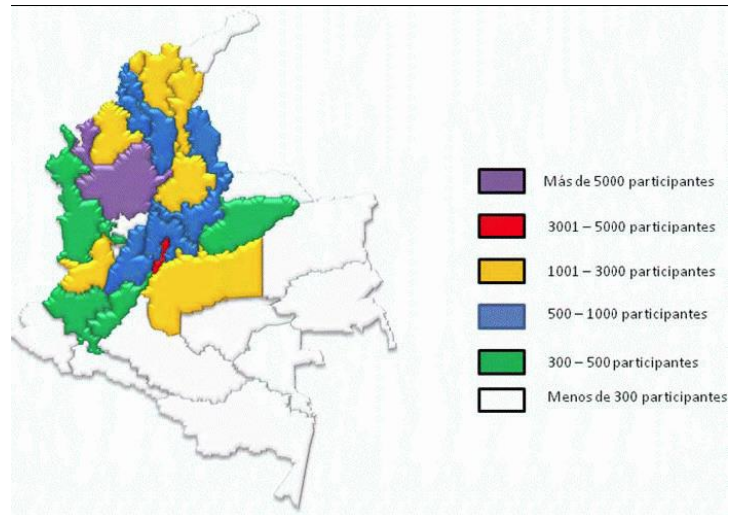
En cuanto al enfoque territorial en sentido institucional la PRSE sí parece haber desarrollado un acercamiento con los entes territoriales y la ubicación de las sedes de la ACR a nivel nacional coincide con los departamentos en los que los desmovilizados tienden a asentarse más. Sin embargo, las sedes se ubican en las capitales municipales y no en zonas rurales, lo que mantiene a los desmovilizados ubicados en zonas rurales como sujetos lejanos, un tanto aislados de los procesos decisorios y en parte ajenos a los funcionarios encargados de sus procesos de reintegración. Lo anterior obliga que para tener alcance en las zonas rurales o bien los desmovilizados deben desplazarse y no siempre cuentan con recursos o disponibilidad de tiempo o bien que sean los funcionarios de las entidades públicas quienes deban trasladarse, lo que implica mayores costos en términos económicos, de tiempo y de vinculación.

Figura 5: Localización de las sedes de la ACR



Fuente: ACR-2017

Figura 6: Localización Geográfica de la Población en proceso de Reintegración



Fuente: CONPES 3554 de 2008

En síntesis, existen impactos positivos respecto al cambio de proyecto de vida de los desmovilizados, pero la eficacia se ve comprometida porque no se alcanza al 100% de los desmovilizados y muchos se retiran a mitad del proceso.

Se han dado algunos impactos duraderos que han ayudado a estabilizar los cambios, como la alta empleabilidad durante y después de la desmovilización, la educación para el trabajo y la integración en educación formal tanto de desmovilizados como de sus hijos. Sin embargo, persisten algunos impactos efímeros como el acompañamiento psicosocial y la reconciliación entre el desmovilizado y su comunidad receptora a partir de la subjetividad del propio desmovilizado y de las particularidades socio-históricas de la comunidad.

El perímetro de impacto si ha presentado una ampliación considerable, pues el acompañamiento presenta una duración más prolongada que las políticas precedentes y se alcanza a un mayor número de grupos y beneficiarios finales. Además, se presenta cierta convergencia externa pues se ha logrado una coordinación con entidades nacionales, departamentales y municipales y los lineamientos de la PRSE han sido integrados progresivamente a los planes de desarrollo de los territorios más afectados.

8. Buscar la paz haciendo la guerra. Una política de reintegración en medio de la persistencia del conflicto armado

Luego de haber revisado la PRSE utilizando como herramienta metodológica el ciclo de las políticas públicas puede decirse que, en respuesta a la situación problemática que inspiró este trabajo, si bien la política plantea algunos mecanismos de reintegración, presenta

avances frente a sus predecesoras y pretende intervenir un ámbito que esta por fuera de la confrontación armada directa, no logra desligarse por completo de las lógicas de la guerra y las implicaciones de surgir en medio del conflicto han llevado a que el fin último no sea la reintegración en si misma sino controlar un problema de seguridad donde la reintegración funciona como medio para dicho fin. Por tanto, la hipótesis de intervención se enfoca en mantener a los desmovilizados en la legalidad ofreciendo ayudas económicas, subsidios y preparación para el trabajo, más no plantea romper con las lógicas de confrontación y no conduce a una reconciliación integral.

A su vez, la configuración del problema social se da bajo la lógica de la confrontación donde el objetivo es la supresión del otro, en este caso, el debilitamiento y desarticulación de los grupos armados ilegales a través de la mitigación de sus unidades de base (desmovilizaciones individuales) o de la extinción del grupo entero (desmovilizaciones colectivas).

Las razones de la existencia de la PRSE, como la mayoría de política públicas en Colombia, fueron presiones externas al gobierno que empujaron la decisión de intervenir un tema que estaba ya desbordando a la mayoría de los gobiernos locales y frente al cual el nivel nacional no tenía soluciones integrales ni eficaces, pero que requería acciones urgentes.

Por tanto, si bien se superan algunos obstáculos y se integran ámbitos de intervención tan importantes como las comunidades receptoras, se mantiene siempre el lastre del conflicto y en muchos sentidos solo se hacen cambios incrementales. Este lastre lleva también a tomar una decisión de política encaminada a la seguridad y no a la reconciliación integral y es por ello que, a pesar de contar con antecedentes de base como el Programa Paz y reconciliación de Medellín, la decisión política que se asume mantiene la misma base del problema público surgido en la década de los 80.

También, por la influencia de la lógica de confrontación, a pesar de intentar cambiar de rumbo y de haber comprendido la necesidad de involucrar más ámbitos de intervención, la política continúa presentando contradicciones internas y limitaciones de alcance. Por ejemplo, la política parece asumir las acciones enfocadas hacia los desmovilizados como diferentes de las acciones enfocadas hacia las comunidades receptoras por lo que no se asume al desmovilizado dentro de la sociedad de forma transversal, sino que se le toma como unidad separada de su comunidad. A pesar de que en el CONPES de política se resalta la relevancia de llevar a cabo procesos exitosos de inclusión social y de reintegración a partir de la reconstrucción del tejido social y del restablecimiento de la confianza ciudadana hacia las instituciones y de éstas hacia la propia ciudadanía.

Además, esta reconstrucción se plantea como base para aportar a la construcción de la paz y de una reconciliación a largo plazo. Sin embargo, el trabajo con las comunidades receptoras y la regeneración del tejido social parecen estar quedándose cortas y son uno de los puntos que menos estrategias intensivas presentan, lo que hace que se mantengan algunos preconceptos negativos que dentro del propio CONPES se reconocen, como la

asociación del desmovilizado con el enemigo común y la discriminación hacia éstos, además de la desconfianza entre desmovilizados, instituciones públicas y sociedad civil.

Otro ejemplo de las continuidades que permanecen, por la manera en la que surgió el problema público, son las ayudas meramente asistencialistas (subsidios, mercados y acompañamientos superficiales y temporales), con una base economicista (el fin es hacer productivos económicamente a los desmovilizados) y sin comprender la subjetivación de los desmovilizados durante su permanencia en el grupo armado (no hay trato diferenciado por años de permanencia, región de procedencia, ideología o forma de ingreso al grupo armado), limitando el proceso a la independencia económica del desmovilizado. Por tanto, se espera que con los subsidios económicos y con los proyectos productivos se suplan los incentivos de la guerra y la ilegalidad, pero en muchos casos la ayuda otorgada no es suficiente para la supervivencia del sujeto y de su familia y los inconvenientes para conseguir empleo facilitan que el desmovilizado retome las armas como medio de subsistencia.

Sumado a ello, la política se desarrolla en medio de problemas de consolidación institucional y problemas estructurales que van más allá de la desmovilización, pero que sí se conectan continuamente con la guerra, como la pobreza, la cerrada cultura política y la falta de legitimidad que limitan y condicionan en general a todas las políticas públicas del país.

Esa repetición de patrones, a pesar de los avances conceptuales, como lo expone el neoinstitucionalismo, se explica porque las instituciones están determinadas por la historia e incorporan una especie de inercia que se vuelve muy difícil de romper. Por ello, a pesar del continuo cambio de instituciones encargadas de manejar a los desmovilizados desde la década de los 80 hasta el 2016, las funciones designadas, el comportamiento de los funcionarios y la perspectiva de abordaje tardó más de una década en modificarse y lo hizo con cambios incrementales y lentos. Lo anterior como resultado de que la definición del problema de ¿cómo abordar y manejar a los desmovilizados? ha estado siempre asociada a la búsqueda de procesos de paz y ha dependido directamente del triunfo o fracaso de los mismos, que en su mayoría y como lo muestra la historia, se desarrollaron en medio de la incertidumbre, obstáculos y más retrocesos que avances, lo que no motivó ni política ni sociablemente a un cambio trascendental del manejo del asunto hasta que éste se convirtió en un problema más serio de seguridad.

Ese abordaje desde la seguridad evidencia justamente que una de las causas de los fracasos y limitaciones de la propia PRSE y de sus políticas antecesoras ha sido que el problema de fondo, el que motivó realmente la acción estatal, no fue la reconstrucción de tejido social y la reconciliación plena, sino el debilitamiento de los grupos armados. Así que la pregunta fundamental del Estado no era ¿cómo reintegrar efectivamente a los desmovilizados para construir una paz estable y duradera?, sino ¿cómo motivar al combatiente ilegal para que abandone las armas?, entendiendo al desmovilizado como un

aporte a la paz por haber abandonado a su grupo armado, pero no como un eslabón de la paz por acoplarse a la vida civil.

El hecho de asumir el problema como un asunto de seguridad implicó también que se buscara que los desmovilizados ofrecieran una especie de retribución mal comprendida y no de reconciliación hacia las víctimas, dicha retribución al no estar decidida y obligatoriamente conectada a verdad y esclarecimiento de actuaciones no logró ningún tipo de compensación ni social, ni jurídica y mucho menos económica, lo que produjo cierto sentimiento de injusticia e ilegitimidad de las víctimas hacia las ayudas prestadas a los desmovilizados y en general ayudó a mantener el estigma de los desmovilizados. En este punto, también es evidente que la entrega de bonificaciones económicas a cambio de colaboración con la Fuerza Pública es más una estrategia militar que una política de reinserción social. Es decir, el marco legal de estas bonificaciones no está encaminado a la protección de los derechos fundamentales del desmovilizados ni a la reintegración del mismo, sino al desarrollo de una política de debilitamiento de los grupos armados ilegales

Conclusiones

El análisis comienza a construirse a partir del momento en el que se inician en Colombia las acciones públicas encaminadas a abordar a los desmovilizados una vez estos han dejado las armas. Una vez las guerrillas son reconocidas como beligerantes, el Estado reconoce la necesidad de entrar a tratar a la población desmovilizada bajo el amparo estatal, en el marco de unas posibles negociaciones de paz y por la presión internacional para implementar procesos estandarizados de desarme, desmovilización y reintegración (DD-R), pero manteniendo aún las confrontaciones armadas. Sin embargo, el asunto es asumido como el medio para un fin mayor, es decir, el objetivo era terminar el conflicto armado debilitando a los grupos armados ilegales a través de la reducción del número de sus miembros. Por tanto, el abordaje de los desmovilizados en Colombia inicia como una estrategia de guerra que busca debilitar al enemigo.

Ese surgimiento del problema atado a la guerra y a la agenda política coyuntural del gobierno de turno produjo que el abordaje de los desmovilizados iniciara sin estrategias claras de intervención, sin un entramado institucional especializado y subyugado a políticas muy generales como el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) que planteaba acciones en grandes temas como la pobreza y la educación. Lo anterior debido a que el objetivo primordial era lograr la desmovilización del mayor número de combatientes ilegales, pero las estrategias de intervención una vez el desmovilizado entraba en la sociedad civil no eran la principal preocupación. Esta postura se mantuvo entre 1986 y 2002, cuando entra en escena Álvaro Uribe Vélez y la seguridad democrática se convierte en la política marco de abordaje estatal de los desmovilizados. Entre 2003 y 2006 la estrategia para acabar el conflicto armado es por un lado el exterminio militar de las guerrillas y por el otro las negociaciones y beneficios para el desmonte de las AUC.

Sin embargo, el hecho de abordar el tema sin un entramado institucional especializado, articulado y sin objetivos realmente enfocados hacia la reintegración, desvinculando a los ex-combatientes de sus grupos armados ilegales, pero no de su red de nodos inmediatos, pues los ex-combatientes eran concentrados en puntos comunes donde se encontraban con sus antiguos compañeros de armas, derivó en un grave problema de inseguridad alrededor de los albergues que recibían a los desmovilizados. La inseguridad se generaba por un lado por las actuaciones criminales que algunos desmovilizados continuaban adelantando alrededor de los alberges como robos y extorciones y por el otro a los asesinatos por riñas y por revancha de los grupos armados ilegales que consideraban a los desmovilizados como traidores.

Así, la necesidad de replantear el abordaje del problema y el centro del problema mismo surgió por presiones derivadas de las grandes desmovilizaciones masivas incentivadas por las facilidades judiciales ofrecidas por Álvaro Uribe Vélez y por sus negociaciones con las AUC entre 2002 y 2006, proceso que se dio sin acompañamiento de los mecanismos e instituciones adecuadas y suficientes para lograr reintegrar exitosamente a los desmovilizados a la vida civil. Así que se crearon caldos de cultivo donde los desmovilizados mantenían sus redes de apoyo ilegal y sus lazos de adhesión, lo que facilitaba enormemente que retomaran las armas de forma ilegal y que representaran amenazas de seguridad en los entornos donde se instalaban los albergues de acogida.

Para llegar hasta la transformación de la concepción del problema y formular la política nacional las experiencias de las principales ciudades del país, sobre todo Medellín con el Programa Paz y Reconciliación, resultaron fundamentales pues éstas tuvieron que afrontar directamente los problemas de seguridad, el inconformismo social que el gran volumen de desmovilizados estaba generando y fueron las antecesoras del cambio al comprender que el problema no podía continuar abordándose de forma meramente asistencialista y desconectado de las principales esferas de vida del desmovilizado y al configurar redes institucionales e involucrar a una gran serie de actores, desde los microterritorios hasta las autoridades principales (las alcaldías).

Una vez el problema pasa de las agendas públicas locales a la nacional, se da una coyuntura que favorece el surgimiento de la PRSE, pues en términos políticos y sociales esta política no tuvo grandes detractores ni oposiciones fuertes y contó con una muy buena oportunidad política tras los buenos resultados presentados en las ciudades que abordaron el tema desde una perspectiva diferente y con la pertinencia que mostraba al presentar una solución al gran aumento del número de desmovilizados en todo el país.

Esta nueva perspectiva, con una nueva conciencia de cómo abordar el asunto tras las lecciones aprendidas permitió incluir dentro de la formulación de la política nacional un entramado institucional específico y un marco legal concreto que favorecía su implementación y representaba un avance respecto a las intervenciones anteriores.

Además, esta es una política más bien atípica pues fue privilegiada desde el inicio considerando que fue la propia presidencia quien la impulsó directamente y la necesidad de su existencia no fue cuestionada por mucho tiempo pues el problema socialmente relevante ya había estallado, y si bien en sus inicios no tuvo fuerte apoyo político tampoco tuvo gran oposición pues no se presentaron marchas, ni protesta social ni demasiada discusión en su contra en los medios de comunicación.

Una particularidad dentro de la PRSE el DD-R se considera como un elemento de consolidación de paz, pero de una paz comprendida como una situación de seguridad y desarrollo económico y no como una situación de superación ideológica, emocional y social del conflicto. Además, en Colombia, las comunidades receptoras en la mayoría de los casos resultan ajenas al proceso de DD-R, lo que desemboca en simples procesos de reinserción y no de reintegración pues tanto el ex-combatiente como su comunidad receptora se sienten extraños frente al otro y no se dan interacciones profundas ni se genera una identidad común. Además, la política tampoco diferencia a los desmovilizados de acuerdo al tiempo que permanecieron vinculados al grupo armado ilegal, factor que podría llegar a determinar la propensión del desmovilizado a retomar las armas o la dificultad que éste enfrenta a la hora de acoplarse a las reglas de la vida civil.

Ahora, respecto a los logros de la PRSE, uno de los grandes avances de la política fue intentar sustituir los incentivos de la guerra, a través del fortalecimiento de competencias ciudadanas y laborales de los desmovilizados, facilitando el acceso al sistema de salud y de educación y desarrollando convenios con el sector privado para ofrecer empleos a los desmovilizados. Además de una exigencia para contar la verdad acerca de crímenes y otros hechos ilícitos para ayudar a las víctimas a cerrar sus ciclos de incertidumbre y dolor, factor que pretende promover la idea de que más allá de castigar a los desmovilizados con cárcel resulta mucho más reparador que éstos cuenten la verdad y pidan perdón a las víctimas, sin olvidar que en muchos casos estos desmovilizados también son víctimas de reclutamiento forzado o de engaños por parte de los grupos armados.

Por otro lado, las complicaciones de la PRSE son consecuencia de los avances y grandes retrocesos de las negociaciones de paz y de la constancia del conflicto, que en ocasiones han otorgado favorabilidad política y jurídica pero que a su vez han truncado y desviado el buen desarrollo de la red conceptual inmersa en la política y de la reconciliación plena, y si bien la PRSE atravesó un proceso de estudio y de formulación más fuerte que sus antecesoras y sus cimientos se sembraron sobre bases más sólidas, no se introdujeron en su análisis y se perdió en su implementación la oportunidad de desarrollar estrategias de alto impacto en los procesos de reintegración como las diversas subjetividades que se construyen en la guerra, la transformación colectiva del problema, el énfasis en el desarrollo e intervención de los territorios de acogida y en parte el estigma asociado a los desmovilizados.

Ese rastro que puede encontrarse a lo largo del abordaje de los desmovilizados desde finales de los 80 hasta el 2016 y que ha implicado cambios progresivos en la misma línea

representa la inercia histórica con la que cargan inevitablemente las instituciones y el incrementalismo bajo el que se ha desarrollado la política pública de reintegración.

Por tanto, en las políticas nacionales de acompañamiento a los desmovilizados en el paso de la guerra a la vida civil el enfoque que tradicionalmente se ha implementado es el individual, aplicado en un contexto local reducido, pues resulta menos costoso que los otros dos y se ejecuta en tiempos más cortos. El abordaje individual implica asumir al desmovilizado como una entidad aislada, sin arraigo en ninguna tierra, sin un contexto previo a la guerra y desvinculado de toda comunidad. Además, el efecto adverso de los programas implementados, sobre todo por gobiernos locales, es que al enfocarse hacia el desmovilizado como individuo han logrado desvincular al ex-combatiente de la causa ideológica de los grupos armados, pero no han logrado destruir la red de nodos de la lógica de la ilegalidad, por lo que la retoma de las armas se ha dado hacia la simple criminalidad, sin vestigios ideológicos, engrosando las filas de las BACRIM.

En síntesis, entre 2003 y 2006 Colombia atravesó un proceso de transformación de su postura frente a la manera de intervenir a los desmovilizados a través de acciones públicas y se expedieron leyes y decretos que poco a poco fueron respaldando una postura más integral en pro de la reconciliación y que además han permitido mantener una continuidad de la política pública, sobre todo entre 2006 y 2016, además se han desarrollado mecanismos institucionales más fuertes y con mayor alcance y se han ampliado los beneficios para los desmovilizados. Sin embargo, uno de los mayores retos que enfrenta la reintegración en Colombia para ser realmente exitosa es lograr desligarse de las lógicas de confrontación derivadas del conflicto incesante y además desarrollar una intervención pública integral, no solamente como gobierno de turno sino como política de Estado a largo plazo. La integralidad implica intervenir tanto al desmovilizado como sujeto, a su grupo familiar y a la comunidad en la que éste va a asentarse. Además de la construcción de competencias ciudadanas para que el desmovilizado comprenda e interiorice sus nuevos derechos y deberes y habilidades para el trabajo para que el desmovilizado no solamente logre reconciliarse con su ciudadanía, sino que también sea capaz de generar ingresos económicos. Para lograr lo anterior el acompañamiento estatal debe ser constante con una red institucional sólida, una mejora de los cuerpos judiciales y las unidades especializadas en el manejo de desmovilizados y sobre todo una reconfiguración del discurso en todos los espacios para lograr producir un cambio de mentalidad tanto en el desmovilizado como en la sociedad en general o al menos en su comunidad receptora. Lo anterior sería un paso para transformar la cultura política de nuestro país.

Bibliografía

- Acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y los reincorporados del Bloque Cacique Nutibara de las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-, La Ceja diciembre 10 de 2003.
- Agencia Colombiana para la Reintegración. *“Guía para la aplicación-Política Nacional de Reintegración Social y Económica a Nivel Local. Para formuladores y ejecutores locales de la política pública: gobernadores, alcaldes y secretarios de despacho”*. Colombia, 2014.
- Agencia Colombiana para la Reintegración. *“Informe de gestión institucional 2016”*. Bogotá, enero de 2017.
- Agencia Colombiana para la Reintegración. *“Reseña histórica”*. 2017. En [línea] <http://www.reintegracion.gov.co/es/agencia/Paginas/resena.aspx>
- Aguilar Villanueva, Luis F. *“Problemas públicos y agenda de gobierno”*. Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1993
- Bacca, Ludy; Jiménez, Olga; Parra, Doris; Mena, Katerine; Revelo, Oscar. *“Análisis del desarme, desmovilización y reintegración (DD-R) en Colombia 2006 - junio 2014”*. Contraloría. Colombia, 2014.
- Balance del Proceso de Reintegración Social y Económica. Gestión 2004-2010, Alcaldía de Medellín 2010.
- Beltrán, Yenifer; Ramírez, Luisa Fernanda. *“Análisis de la Política Nacional de Reintegración en Bucaramanga”*. U. de la Salle. Fac. de Ciencias Económicas y Sociales, maestría en estudios y gestión del desarrollo. Bogotá, 2015.
- Caramés, Albert. y Sanz, Eneko. *“Análisis de programas de DD-R alrededor del mundo”*. Escola de cultura de Pau. Barcelona, 2008.
- Cárdenas Sarrías, José Armando. *“Los parias de la guerra. Análisis del proceso de desmovilización individual”*. 1a ed. Ediciones Aurora. Bogotá, 2005.
- Castro, María y Díaz, Carmen. *“Guerrilla, Reinserción y Lazo Social”*. 1a ed. Almudeba Editores. Bogotá, 1997.
- Chará, William y Valdés, Julián. *“Eficacia del programa de reintegración en el departamento del cauca 2003-2015”*. Revista de investigación en Derecho y Ciencias Políticas (Inciso). Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Investigación "Conflicto armado, Derechos Humanos y Justicia Transicional en el departamento del Cauca (2010-2015)" Vol. 18. No. 1. Popayan, 2016.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia”. Capítulo IV, Artículo 86. recuperado de: <http://www.cidh.org/countryrep/colombia04sp/informe4.htm>
- Comité de Educación Superior para la Población Desmovilizada de Medellín y el Valle de Aburrá, Educación Superior y Reintegración, Semestre I- 2011.
- Concurso de Buenas Prácticas. “Programa de Paz y Reconciliación”. Medellín, 2006.
- CONPES 3554 de 2008. *“Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y Grupos Armados Ilegales”*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. DNP. Colombia, 2008.
- Decreto 128 del 22 de enero de 2003. *“Por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil”*.
- EIMundo.com *“Cifras de desmovilizados le dan confianza a la Fuerza Pública”*. Medellín, 16 de septiembre de 2014.
- EIPais.com *“Plan de Reinserción colombiano ha beneficiado a 47 mil ex-combatientes de grupos armados”*. Cali, abril 30 de 2014.
- Escuela de Cultura de Paz. *“Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DD-R) de ex-combatientes”*. Cuadernos de Construcción de Paz. Barcelona, 24.de noviembre de 2011.
- Foucault, Michel. *“Vigilar y Castigar: Nacimiento de la prisión”*. 33ª edición ed. A. Garzón, Trad. Siglo XXI. Madrid, 2004.
- Giraldo, Saridalia. *“Contextualización teórica e histórica de la reintegración social y económica de desmovilizados en Colombia”*. Revista Poliantea, Vol. 6 No. 11. 2010.

- Gómez, Oscar, Camelo, Fabián, Sanabria, Iván, Vargas, Alan, Salas, Angie y Mendoza, Fabián. *“Un punto de partida para el análisis de política pública sobre pobreza en Colombia: sus enfoques de análisis, representaciones sociales y estudios críticos del discurso”*. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2011.
- Gouin, Rodolphe. y Harguindéguy, Jean-Baptiste. *“¿Qué pueden aportar las ciencias cognitivas al análisis de políticas públicas?”*. Ponencia presentada durante las Joint Sessions del ECPR en Helsinki en 2007.
- Hernández, Gustavo. *“EL Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia”*. En: Revista de estudios sociales. Agosto 1999.
- Herrera, Carlos y Garrido, Ernesto. *“La reconciliación como programa político: propuesta de agenda gubernamental”*. Secretaria de Educación de Bogotá, 2010.
- Hodgson, G. *“El Enfoque de la Economía Institucional”*. En: Revista de Comercio Exterior de México. vol. 53, no 10. Octubre, 2002.
- Klijn, E. *“Redes de políticas públicas: una visión general”*. Traducido por Mariángela Petrizzo. Londres: SAGE Publications Ltd., 1998.
- Ley 1592 del 3 de diciembre de 2012. Congreso de la Republica de Colombia.
- March, James y Olsen Johan. *“El Ejercicio del Poder desde una perspectiva Institucional”*. En: Revista Gestión y Política Pública. Primer semestre, 1997. vol. 6, no. 1, P. 41 – 73.
- Márquez Guerrero, Carolina, Osuna Llana, José Luis. *“Guía para la Evaluación de Políticas Públicas”*. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria. 2000.
- Martínez Peña, Blanca Isabel. *“Actividad empresarial por la reintegración. Una apuesta por la sostenibilidad”*. Centro editorial Esumer. Medellín, 2013.
- Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude. *“Las políticas públicas”*. Ariel. P.158-159. Barcelona,1992.
- Min. Interior y Justicia. *“La política de reincorporación a la vida civil 2003-2006. Una Mirada Institucional”*. Programa para la reincorporación a la vida civil. Compiladores: Tatiana Contreras, Margarita Jaramillo, Antonio Picón. Agosto 2006.
- Muñoz, Nelson. *“Análisis neoinstitucional de la política pública para la reforma del sistema de transporte de Bogotá”*. U. Javeriana. Fac. ciencias políticas y rel. internacionales. Bogotá, 2011.
- Nelson Mandela. *“Discurso de posesión como presidente de Sudáfrica”*. Sudáfrica, 1994.
- Nussio, Enzo. *“DD-R en Colombia: caso especial”*. En ed. Rocío Rubio. “DD-R en clave de prospectiva, posibles escenarios de futuro para Colombia”. Fundación Social, Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá, 2011.
- Nussio, Enzo. *“La vida después de la desmovilización. Percepciones, emociones y estrategias de ex paramilitares en Colombia”*. Universidad de los Andes. Bogotá, 2012.
- OACP y Agencia Colombiana para la Reintegración. *“Desarme, Desmovilización y Reintegración-DD-R en Colombia, Lecciones Aprendidas y Resultados del Proceso 2002 – 2010”*. Colombia, 2011.
- Observatorio de Paz y Conflicto. (Editora-Compiladora: Castro, María Clemencia) *“Salida de integrantes de organizaciones guerrilleras (2002-2015)”*. Universidad Nacional de Colombia. Fac. Ciencias Humanas. Bogotá
- Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODD-R). *“El Programa Paz y Reconciliación (PPR) de la Alcaldía de Medellín 2004-2011. Desarrollos, buenas prácticas y retos”*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2012
- Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR). *“Los procesos de desmovilización y reintegración y la política pública en Bogotá D.C”*. U. Nacional. Bogotá, 2012
- Observatorio de Paz y Conflicto. *“DD-R y construcción de paz. Conceptos y prácticas”*. U. Nacional. Bogotá
- ONU. *“Introduction to the IDD-RS”*. Nueva York, 2010.
- ONU. *“Desarme, desmovilización y reintegración”*. En línea: <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/ddr.shtml>
- ONU. Secretario General de la ONU, Nota a la Asamblea General, A/C.5/59/31, mayo 2005; Traducción ACR
- Organización Internacional para las Migraciones. *“Reintegración: Enfoques eficaces”*. Ginebra, 2015.

- Ortegón, Edgar. *“Guía sobre diseño y gestión de la política pública”*. Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos. Serie ciencia y tecnología; No. 168. Bogotá, 2008.
- Plan de Desarrollo 2004-2007, “Compromiso de toda la ciudadanía”. Medellín, 2004.
- Peters, Guy. *“El Nuevo Institucionalismo”*. Teoría Institucional en ciencia política. Editorial Gedisa. Barcelona, 2003.
- Pinto, María Eugenia; Vergara, Andrés y Lahuerta, Yilberto. *“Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual”*. Archivos de economía. DNP. Dirección de Estudios Económicos. Doc. 211 20 de noviembre de 2002.
- Política Nacional De Reintegración Social Y Económica A Nivel Local. *“Guía para la aplicación”*. OIM. Bogotá, 2005.
- Programa para la Reintegración. *“Los procesos de paz en Colombia”*. Bogotá, 1999.
- Redacción El Tiempo. *“63 mil personas se han desmovilizado en Colombia”*. ElTiempo.com-Especiales-Cifras de desmovilización en Colombia. 27 de octubre 2016. En línea: [<http://www.eltiempo.com/especiales/cifras-de-desmovilizados-en-colombia-49334>]
- Restrepo, Elvira y Bagley, Bruce (Comp.). *“La desmovilización de los paramilitares en Colombia: Entre el escepticismo y la esperanza”*, ed. Universidad de los Andes. Bogotá, 2011.
- Restrepo, Elvira y Bagley, Bruce. *“La desmovilización de los paramilitares en Colombia. Entre el escepticismo y la esperanza”*. Universidad de los Andes. Bogotá, 2011.
- Revista Dinero. *“¿Consiguen empleo los desmovilizados en Colombia?”* Sección País, 5/26/2017. [En línea] <http://www.dinero.com/pais/articulo/desmovilizados-condiciones-de-empleo-para-los-desmovilizados/245962>. Consultado el 7 de mayo de 2017.
- Rivas, José A. *“El Neoinstitucionalismo y la Revalorización de las Instituciones”*. En: Revista Reflexión Política. No. 5. P. 36 – 46. Junio, 2003
- Roncancio, Nini Johanna. *“La reintegración. Una realidad posible, en el marco de las políticas colombianas. Análisis de la implementación de la política de reintegración social y económica en Bogotá 2010-2012”*. Tesis de grado maestría en estudios político, U. Javeriana. Bogotá, 2012.
- Roth Deubel, André-Noël. *“El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿una discusión irrelevante para América latina?”*. En: Ponencia presentada para el I Congreso de Ciencia política, Universidad de los Andes. Bogotá, 2008
- Roth Deubel, André-Noël. *“Enfoques para el análisis de políticas públicas”*. Universidad Nacional de Colombia, Doctorado IEPRI, Dpto ciencia política. IEPRI. APPGP. Colombia, 2010.
- Roth Deubel, André-Noël. *“Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación”*. Ediciones Aurora. 11ª edición actualizada. Bogotá, 2015.
- Saldarriaga, Juana. *“Análisis de la Política Pública Distrital para la Reintegración de Ex-combatientes de Grupos Armados Ilegales en Bogotá en el marco de las administraciones de Luis Eduardo Garzón (2004-2007) y Samuel Moreno (2008-2011)”*. U. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de ciencia política y gobierno. Bogotá, 2013.
- Salgado Jaime, Andrea Paola y Rodríguez López, Johnathan. *“Reintegración social de ex-combatientes: vigencias y rupturas de las subjetividades de la vida guerrillera”*. Informe de investigación presentado a la Alta Consejería Presidencial para la reintegración social y económica de personas y grupos alzados en armas. Bogotá, diciembre de 2010.
- Sanguino, Antonio. *“Colombia: El antes y el ahora de la política de reinserción: ¿Evolución o retroceso?”*, 2005. [En línea] <http://reliefweb.int/report/colombia/colombia-el-antes-y-el-ahora-de-la-pol%C3%ADtica-de-reinserci%C3%B3n-%C2%BFevoluci%C3%B3n-o-retroceso>
- Schönrock, Philipp. *“Reinserción de ex-combatientes y cooperación internacional en Colombia”* Revista perspectivas internacionales No. 2. Universidad Pontificia Javeriana. Fac. CHyCS. Cali, 2005.
- SEGOB, OIM y Fundaset. *“De Desmovilizados a Empresarios con Futuro: Modelo De Fortalecimiento De Iniciativas Productivas De Ex Combatientes Y Sus Familias”*. Bogotá, 2011.
- Subirats, Joan; Frédéric Varone, Corinne Larrue y Peter Knoepfel. *“Análisis y gestión de políticas públicas”*. Editorial Ariel. Barcelona, 2008

- Tamayo Sáez, Manuel. *"El análisis de las políticas públicas"*. En "La nueva Administración Pública". Cap. 11. Compiladores: Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto. Alianza editorial, Madrid, 1997.
- Ugarriza, Juan Esteban y Mesías, Liliana. *"Dilemas de la reintegración de ex-combatientes en Bogotá"*. Artículo preparado para el VIII Seminario de Investigación Urbano-Regional, Universidad Nacional, Bogotá, septiembre 28-30, 2009.
- Universidad Militar Nueva Granada. *"Desarme, desmovilización y reintegración, DD-R: Una introducción para Colombia"*. Cuaderno de Análisis No. 01/13. Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos. Colombia, 2013.
- Verdadabierta.com *"Desmovilización y desarme"*. Sección procesos judiciales, justicia y paz. Art. No. 137. 21 de agosto de 2008. [En línea: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/44-procesos-judiciales-justicia-y-paz/137-desmovilizacion-y-desarme->]
- Verdad abierta. *"La desmovilización: el proceso de paz (2003-2006)"*. 2008. [En línea: <https://verdadabierta.com/periodo4/>]
- Villarraga S., Álvaro (compilador y editor). *"Se inician acuerdos parciales, Pacto Político con el M-19"*. Biblioteca de la Paz, 1982-1986. Fundación Cultura Democrática. Bogotá, 2009.
- Villarraga, Álvaro. *"Experiencias históricas recientes de reintegración de ex-combatientes en Colombia"*. Revista Colombia Internacional No. 77. U. de los Andes, Fac. de Ciencias Sociales. Bogotá, enero-abril 2013.
- Zurbriggen, Cristina. *"El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas"*. En: Revista de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. no. 001, vol. 26. P. 67 – 83. 2006.