

**Análisis de la Integración del CONPES 3931 con el Plan de Desarrollo
del Departamento Norte de Santander 2020 -2023**

Presentado por:

Yesica Lorena Naranjo

Asesor:

Dra. Patricia Oropeza

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

Ocaña – Norte de Santander

2021

**Análisis de la Integración del CONPES 3931 con el Plan de Desarrollo
del Departamento Norte de Santander 2020 -2023**

Presentado por:

Yesica Lorena Naranjo

Presentado para optar el título de especialista en gestión pública

Asesor:

Dra. Patricia Oropeza

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

Ocaña – Norte de Santander

2021

Resumen

Esta investigación pretende acercarse al fenómeno de implementación de la política pública para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP, CONPES 3931 de 2018, en el departamento de Norte de Santander, a través del análisis de determinación y contenido de la política pública, con el fin de evidenciar si existe o no de una integración adecuada con el Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023, de otro lado, se revisan otros instrumentos de planificación territorial del departamento, en busca de garantizar el derecho a la reintegración y normalización de 13.193 excombatientes de las FARC – EP, de los cuales están en proceso de reintegración 728 excombatientes, 31 en proceso de reintegración especial y 618 en reincorporación en el Departamento de Norte de Santander.

Este estudio se hizo relevante, teniendo en cuenta que la indebida integración de la política pública vulnera el principio de coordinación consagrado en la constitución política y de contera puede presentarse una desarticulación eficaz con el plan de desarrollo departamental 2020-2023 y demás instrumentos de planificación territorial del Norte de Santander, que dan origen a falsas expectativas a los excombatientes, derivando en un rearme o reclutamiento de los exintegrantes por parte de grupos al margen de la ley.

Palabras claves: Política pública, Principio de Articulación, Integración normativa, CONPES 3931, Instrumentos de Planificación.

Abstract

This research aims to approach the phenomenon of implementation of public policy for the social and economic reintegration of former members of the FARC-EP, CONPES 3931 of 2018, in the department of Norte de Santander, through the analysis of the determination and content of the policy public, in order to demonstrate whether or not there is adequate integration with the Departmental Development Plan 2020-2023, on the other hand, other instruments of territorial planning of the department are reviewed, in order to guarantee the right to reintegration and normalization 13,193 ex-combatants of the FARC - EP, of which 728 ex-combatants are in the process of reintegration, 31 in the process of special reintegration and 618 in reincorporation in the Department of Norte de Santander.

This study became relevant, taking into account that the undue integration of public policy violates the principle of coordination enshrined in the political constitution and in consequence, an effective disarticulation with the departmental development plan 2020-2023 and other territorial planning instruments may occur. del Norte de Santander, which give rise to false expectations for former combatants, leading to rearmament or recruitment of former members by groups outside the law.

Keywords: Public policy, Principle of Articulation, Normative integration, CONPES 3931, Planning Instruments.

Contenido

Resumen.....	III
Diseño de Investigación.....	3
Planteamiento del Problema.....	3
Justificación.....	5
Objetivos	8
Objetivo General.....	8
Objetivos Específicos.....	8
Marco Conceptual y Teórico.....	9
<i>Políticas públicas, integración con instrumentos de planificación territorial.</i>	9
<i>Política pública</i>	9
<i>La política pública en Colombia.</i>	11
<i>Las políticas públicas como instrumento de planificación.</i>	13
Diseño Metodológico	16
Tipo de investigación.....	16
Método de investigación.	16
Técnicas para obtener la información.....	17
Método	17

<i>Fase 1.</i>	18
<i>Fase 2.</i>	18
<i>Fase 3.</i>	19
<i>Fase 4.</i>	19
Hallazgos.....	20
Procesos de paz en Colombia.....	20
Hallazgos en el proceso de reincorporación con las Autodefensas.	20
<i>En lo Político.</i>	21
<i>En lo Social.</i>	21
<i>En lo Tecnológico.</i>	22
<i>En lo Ambiental.</i>	22
Personas desmovilizadas frente al proceso de reintegración	22
Hallazgos relevantes de la política pública CONPES 3931	23
<i>Privados.</i>	25
<i>Cooperación Internacional.</i>	25
Hallazgos relevantes del Departamento de Norte de Santander.....	26
Hallazgos relevantes en el plan de desarrollo de Norte de Santander 2020 - 2023.....	27
Resultados	29
Identificar el régimen jurídico de la política pública para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP.....	29

Describir el proceso de implementación de la política pública para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP.....	31
Conclusiones	35
Referencias.....	37

Dedicatoria

Dedico este proyecto primeramente al dueño de la vida, DIOS, en su sabiduría celestial quien permanece cuidándome, suministrando la fuerza necesaria para alcanzar esta nueva meta; de otra parte a mis padres quienes a lo largo de mi vida han velado por mi bienestar y educación, siendo mi apoyo en todo momento, brindándome un apoyo de forma incondicional, y de mucho afecto; este nuevo Título Profesional es dedicado con mucho cariño

Agradecimientos

Este proyecto está dedicado con mucho amor y cariño: a DIOS quien supo guiarme y darme la sabiduría que necesitaba en este gran camino, gracias por haberme dado fuerzas para seguir adelante y no desfallecer en las dificultades que se me presentaron.

Diseño de Investigación

Planteamiento del Problema.

Nuestro país cuenta con la insurgencia armada más prolongada de América latina, la cual tiene origen a comienzos de los años sesenta (Centro de Memoria Histórica, 2013), igualmente es el país que más ha hecho intentos en lograr la paz en todo el continente obteniendo de una u otra forma aspectos positivos y negativos en cada intento de negociación con los diferentes grupos ilegales (coyuntura, 2014); entre esos acuerdo se puede resaltar el realizado con el M-19, que tuvo entre sus principales características el fin del conflicto armado con dicho grupo ilegal y la necesidad de una nueva constituyente que dio como resultado la redacción de la carta de 1991.

Igualmente es de resaltar que a partir de los acuerdo de Paz celebrados por Colombia, surge diferentes obligaciones para el Estado (coyuntura2014, 2014), entre ellas, garantizar el derecho a la reintegración y normalización de 13.193 excombatientes de las FARC – EP, de los cuales están en proceso de reintegración 728, reintegración especial 31 y reincorporación 618 en el Departamento de Norte de Santander, (Agencia para la Reincorporacion y Normalizacion, 2019), compromiso que se desarrollara a través de una política pública de reincorporación (conpes_finlal_web.pdf, s. f.).

Ahora bien, toda política pública tienen inmersa una pretensión, que en este caso el CONPES 3931, es la reintegración de los excombatientes de las FARC – EP a la sociedad, desde el ámbito social y económico, lo que implica tener en cuenta variables externas como internas, como pueden ser, la estructura del Estado para enfrentar este reto; los recursos con que cuenta para la implementación de esta política; el acceso a las garantías mínimas constitucionales; son algunas de ellas, sin embargo, si no se tiene en cuenta estas variables en su formulación e implementación, deriva en una Política Pública parcial y desarticulada que no va a

garantizar una atención global a la problemática y sus consecuencias («Preparar El Futuro Conflicto y Post-Conflicto En Colombia», s. f.).

Entonces, uno de los factores principales que inciden para que la Política Publica en Colombia no se implemente de manera efectiva, es la desarticulación con los diferentes instrumentos de planeación nacional y territorial, además del desconocimiento que se tiene en el orden territorial de integrar las políticas públicas en los diferentes planes de desarrollo departamental o municipal, que pueden incidir en generar falsas expectativas a los excombatientes, de tal manera que se produzca un rearme o sean fácilmente reclutados por grupos al margen de la ley, como paso con el bloque Catatumbo donde era 1495 hombres y solo hay postulado a ley de justicia y paz 79 desmovilizados (JDR, 2014).

Al respecto, el Plan de Desarrollo Nacional 2018 – 2022 “Pacto por Colombia pacto por la Equidad” aprobado por la ley 1955 de 2019, particularmente el artículo 38 expone que la programación presupuestal debe responder a uso eficiente de los recursos y una relación directa entre el ingreso, el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía, que para el objeto de investigación, la inversión en el proceso de reincorporación debe responder a las prioridades dispuestas en el plan de desarrollo departamental y los planes plurianuales de inversión.

Por lo anterior, surge la necesidad de analizar la Política Publica de Reincorporación CONPES 3931, desde su implementación y articulación con el Plan de desarrollo Departamental de Norte de Santander 2020 – 2023 e instrumentos de planificación territorial con el objetivo de lograr los propósitos específicos, a fin de obtener insumos importantes para realizar ajustes a la Política Publica a nivel departamental.

Justificación.

La política pública para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP hace parte del cumplimiento por parte del Estado de los compromisos pactados en el acuerdo final para la terminación de conflicto, esta política tiene un valor estratégico en la medida que un adecuado proceso de reincorporación económica y social de los excombatientes de las FARC-EP y de sus familias al entorno comunitario, es uno de los factores con mayor incidencia en la construcción de una Paz estable y duradera.

La construcción de la política de reincorporación partió de la participación de todos los agentes del Estado, con el objetivo de dar una respuesta concreta a los exintegrantes de las FARC-EP, en un término inicial de ocho años, en construir un proyecto de vida productivo, positivo y constructivo dentro del entorno de las comunidades de donde provienen con el fin de reconstruir ese tejido social quebrantado por el conflicto armado.

A través de esta política se busca fortalecer las capacidades institucionales, la coordinación entre ellas y con la Agencia de Reincorporación y Normalización, fortalecer las capacidades de los excombatientes para su integración a la vida social dentro de las comunidades, generar condiciones para el acceso adecuado a programas y mecanismos y recursos necesarios para su estabilización y su proyección económica junto con sus familias, teniendo en cuentas sus intereses, necesidades y potencialidades, además de buscar los mecanismos idóneos para garantizar los derechos fundamentales de los exintegrantes de las FARC_EP.

La Política pública tiene un enfoque territorial, es decir va destinada a una población netamente rural, también busca la integración en estas zonas a los circuitos económicos productivos, convirtiéndose en una política integral de transito de los excombatientes a la vida

civil, lo que demanda una articulación adecuada con los diferentes agentes del Estado, particularmente los entes territoriales.

Como ya antes se expuso, uno de los ejes transversales, se encuentra el fortalecimiento institucional en la planeación y articulación para el cumplimiento de los objetivos trazados en la política pública, en ese sentido, involucra a 19 entidades de orden nacional, con 97 acciones que se deben adelantar en un periodo de ocho años, lo que demanda una articulación pertinente con los entes territoriales, pues es en la comunidad donde se materializa esta política pública.

Si bien es un reto su materialización, pues uno de los enfoques que trae es el territorial, porque apuesta a que se desarrolle en las comunidades donde fueron más afectadas, de tal manera que los entes territoriales, particularmente el departamento Norte de Santander, debe articularse de manera adecuada con el fin de no generar duplicidad de tareas, dispersión del gasto e inadecuada segmentación de la oferta de servicios institucionales.

Lo que se pretende con esta monografía es analizar el proceso de articulación del CONPES 3931 con los diferentes instrumentos de planeación territorial a nivel departamental, que nos lleve al uso eficiente y transparente de los recursos públicos y una articulación institucional orientadas a los usuarios, por ende, la metodología ArCo que incorpora herramientas de evaluación ex ante alineándose con ciclo presupuestal, será muy útil, en tanto se busca la optimización de la oferta institucional previo a la ejecución del gasto público.

Es de vital importancia adelantar el análisis del eje transversal del fortalecimiento de la planeación y articulación de los entes territoriales, toda vez que es un compromiso adquirido por el Estado y se cumplirá si se logra materializar la Política Pública de Reincorporación, en aras de evitar un rearme o formación de nuevos grupos al margen de la ley, derivado de una falsa

expectativa originada por una indebida implementación del CONPES 3931 al no desarrollar una adecuada articulación y una ineficiente ejecución del gasto público.

Objetivos

Objetivo General.

Analizar la integración de la política pública para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP, con el Plan de Desarrollo del Departamento Norte de Santander 2020 -2023.

Objetivos Específicos.

Identificar el régimen jurídico de la política pública para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP.

Describir el proceso de implementación de la política pública para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP.

Sintetizar la relación de causalidad entre la Política Pública CONPES 3931 y el Plan de Desarrollo Departamental 2020 – 2023.

Marco Conceptual y Teórico

Políticas públicas, integración con instrumentos de planificación territorial.

Se inicia el análisis de los conceptos que consideran básicos de cara al logro de los objetivos planeados como, teoría de las políticas públicas, las políticas públicas en Colombia, principio de armonización, integración e implementación de la política pública, entre otros, esta terminología es la más usada y tal vez la menos comprendida en la gestión pública.

Política pública.

En **este** acápite **se** inicia manifestando que los antecedentes del concepto de política pública se empiezan a conocer por los textos originarios de Francia, España y Estados Unidos, además del constante lenguaje usado por el Banco Mundial, el banco Interamericano de Desarrollo o la CEPAL (Muller, 2002).

La política pública como concepto se venía afianzando lentamente como atributo de coherencia, integridad y sostenibilidad de la decisión y la correspondiente acción de los gobiernos, destacando diferencias respecto del desarrollo de cada país.

Para Harold Laswell define la política pública como el conjunto de decisiones que van orientadas hacia los problemas sociales, cuyo objetivo principal es actuar sobre los asuntos públicos, sus aportes deben ser ponderados y evaluados a través de un análisis de los resultados esperado con los arrojados (Agudelo & Álvarez, s. f.).

Para Carlos Salazar Vargas las políticas públicas son el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones socialmente problemáticas (Salazar Vargas, 1999), este mismo autor recoge tres propuestas de definición de política pública.

i) Se entiende como la acción del estado orientada por el gobierno que de una manera coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible busca responder a demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a diferentes métodos para buscar una solución; ii) otra definición propone como la orientación estratégica del estado que articula en una perspectiva de mediano y largo plazo y sobre la cual se ajustan las competencias de las distintas agencias gubernamentales; iii) también se entiende como proceso y el resultado de la interacción de diversos actores políticos, sociales e institucionales respecto de la necesidad de incorporar un problema en la agenda pública.

Del anterior marco de definiciones se puede extraer acciones claves que debe contener la definición de política pública, i) Existencia de mandatos constitucionales y legales que regulan los fines y las finalidades esenciales del estado; ii) las necesidades existentes en el pueblo determinado que demanda protección y asistencia del Estado; iii) la existencia de medios y acciones procesales asignadas a una institución u organización del Estado; iii) los resultados de estas acciones incluyendo sus consecuencias a la hora de su implementación

De lo anterior se colige, que la política pública es el conjunto de acciones encaminadas a la materialización de los fines y finalidades de un Estado, a través de medios y acciones definidas para lograr esa transformación ya sea total o parcialmente que demanda la sociedad.

Es así que la Constitución Política de Colombia invita a que las decisiones que adopta el gobierno vayan encaminadas a satisfacer las necesidades básicas de los gobernados, según lo dispuesto en el artículo 2, donde consagra los fines esenciales del Estado y en el artículo 366 de la Carta, encontramos las finalidades, es así que el gobierno nacional según lo dispuesto en el artículo 200, tiene la tarea de materializar los fines y finalidades del Estado Social de Derecho, a

través de un conjunto de decisiones que buscan solucionar problemáticas sociales, económicos, ambientales y culturales en todo el territorio nacional (Const., 1991, Art. 2, 200 y 366).

De lo anterior se puede decir que las políticas públicas son instrumentos que permite construir conjuntamente respuestas que incidan favorablemente en nuestras vidas y transforme situaciones en los territorios, es decir es la búsqueda a soluciones a problemáticas sociales mediante procesos de planeación en los cuales se proyecta a largo plazo.

La política pública en Colombia.

Es importante aclarar que en ordenamiento jurídico domestico se tiene claro el alcance y ámbito de la aplicación de la política pública y esto se debe a la reciente incorporación del concepto a la agenda del Estado, por lo cual se origina confusiones a la hora de desarrollarlas, debido a la adopción de las teorías francesa sobre política pública.

En Colombia basado en aquellas teorías francesas que llegaron a través de textos académicos, se tiene la concepción que las políticas públicas son aquellas expedidas por el legislador en su facultad de crear la ley, las decisiones de la Corte Constitucional en su decisión de control de cosas inconstitucionales, sin embargo, el concepto es otro, en tanto la política pública significa más que una simple manifestación voluntaria por parte del Estado.

La política pública supone la intervención de la sociedad o parte de esta involucrada en el problema y la solución, es decir, se origina de los consensos básicos sobre la necesidad de reconocer un problema público, incluirla en la agenda y enfrentarlos movilizado diferentes recursos nacionales, locales a través de los diferentes agentes del Estado que lleven a la transformación que se requiere, claro está con la utilización racional de los recursos.

Ahora bien, Colombia hace esfuerzos en lograr una paz estable y duradera para lo cual se apoya no solo en nuestras propias experiencias en los anteriores intentos por lograr la paz; De los cuales la mayor parte de esos conflictos ha sido solucionado por medio de la negociación como el actual acuerdo final para la terminación del conflicto firmado por el Estado y las FARC-EP.

Todos estos esfuerzos del gobierno tienen que surgir para dar cumplimiento a las tan repetidas palabras del gobierno anterior, al decir tener por norte el logro de una "paz estable y duradera" es de recordar que el presente estudio se centra en los compromisos de Estado que se asumió con el Proceso de Paz de las FARC-EP, particularmente con el proceso de reinserción de los exintegrantes de este grupo al margen de la ley, razón más sumada a la objetividad del trabajo y el espacio establecido para analizar la política de reincorporación de los excombatientes CONPES 3931, pero antes se expone la obligación del Estado en el Posconflicto.

Dichas Obligaciones derivadas del acuerdo de Paz firmado entre el Estado con las FARC-EP. El gobierno anterior, había propuesto como línea estratégica en su plan de gobierno la obtención de un modelo de paz estable y duradera; estas palabras en nada contarían el pensamiento del exmagistrado de la corte constitucional Alejandro Martínez Caballero quien en el salvamento de voto de la sentencia C-031 de 1993 manifestó "siendo la paz el principal anhelo de los colombianos, todos los caminos que conduzcan a ella deben ser explorados, la paz no tiene y no puede tener límites" (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-031, 1993)

De lo anterior se puede decir que el concepto de políticas públicas en Colombia debe estar asimilado como un instrumento que permite construir conjuntamente respuestas que incidan favorablemente en nuestras vidas y transforme situaciones en los territorios, es decir es la búsqueda a soluciones a problemáticas sociales mediante procesos de planeación en los cuales se proyecta a largo plazo.

Las políticas públicas como instrumento de panificación.

Teniendo en cuenta lo anterior es de resaltar que en Colombia existen un sin número de territorios dominados por las fuerzas armadas de las FARC donde una vez pactada la paz y comprometido el Estado no solo con dicha guerrilla debe estar comprometido igualmente con la salud, la educación, el trabajo, la seguridad de todas aquellos territorios dominados por la inseguridad y la guerra, no es suficiente la simple firma de paz ya que como bien lo dijo el Consejo de Estado “el derecho a la paz requiere de políticas públicas para poder materializarse” (La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2011).

Igualmente es de resaltar que a partir del compromiso del gobierno con las FARC-EP, debe haber igualmente un compromiso con los habitantes de diferentes sectores del país el cual les permita exigir al Estado la obligación de implementar la paz en sus territorios a través de mecanismos rápidos y acordes con las realidades en el territorio.

Sin embargo, la idea de la Paz es un anhelo de cualquier ciudadano, desprendernos de muchos resentimientos, enojo y en algunos casos venganza, es el precio que debe pagar la sociedad para dar el valor constitucional que merece, por parte del Estado debe no solo garantizar la Paz con un grupo subversivo sino que se debe entender que es en la dimensión Política, social, económica, agrícola, garantías fundamentales donde el aparato estatal debe satisfacerlas o encaminarlas para un logro cercano y se pueda decir que la sociedad sufrió una metamorfosis hacia una paz duradera y estable.

En ese sentido, se expidió el CONPES 3931, Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de los Exintegrantes de las FARC-EP, como compromiso derivado del acuerdo de paz, este instrumento se ha desarrollado con el objetivo de integrar a los

excombatientes y sus familias a la vida civil, así como la reconstrucción de ese tejido social de las comunidades rurales donde fue quebrantado por el conflicto armado.

Este instrumento fue el resultado de una mesa de concertación con 19 agentes del Estado y la ARN para definir los ejes transversales que fundamentan esta política y en la cual se adopta uno de estos ejes para su análisis, el eje transversal del fortalecimiento institucional en la planeación y articulación para el cumplimiento de los objetivos trazados. En se sentido la política pública de reincorporación sería el instrumento adecuado para materializar varios compromisos adquiridos por el Gobierno de turno con la firma del acuerdo,

Instrumentos de planificación territorial de Norte de Santander.

El Plan de Desarrollo Territorial es el instrumento de planificación que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un periodo de gobierno, en él se recoge los compromisos adquiridos en los programas de gobierno del nuevo mandatario, la participación de la sociedad civil y las competencias definidas por la Constitución y la Ley.

El Plan de Desarrollo está conformado por tres componentes, diagnóstico, parte estratégica y plan de inversiones, unos de los principios fundamentales para la formulación de los planes territoriales es la articulación con el plan nacional de desarrollo, el cual tiene como propósito construir una Colombia en Paz, Equitativa y Educada (O'Byrne, 1999).

Al adelantar el análisis de la articulación del CONPES 3931 con el plan de desarrollo del departamento de Norte de Santander y demás instrumentos de planificación territorial es darle continuidad a la planeación del país, responsabilizando a los gobiernos territoriales, quienes deben guiar sus apuestas para los próximos cuatro años hacia la formulación de planes de desarrollo que prioricen sus esfuerzos en el cierre de brechas, la gestión por resultados y cuentas

con una estructura territorial, por ende la importancia de esta investigación radica en que una adecuada articulación de la política pública y el plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación territorial se pueda materializar la reintegración de los excombatientes asentados en el departamento de Norte de Santander a la vida civil desde los ámbitos económico, social, cultural, político y ambiental (Guerrero, s. f.).

Diseño Metodológico

El proceso de investigación mediante el cual se va analizar el proceso de integración de la política pública para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP con el Plan de Desarrollo Departamental 2020 – 2023, con el propósito de obtener un conocimiento sistematizado de que actualmente está generando conflictos, acuerdos y diferencias entre actores públicos, sociales y políticos, debido a la posible formulación de la política pública desde nivel central, que difiere de la realidades en el territorio, por ende, se origina una desarticulación entre la política pública y los instrumentos de planeación a nivel territorial, en algunos casos el desconocimiento de la política o por el otro, la voluntad política de no integrarlo a su Plan de Desarrollo, por ende la metodología a desarrollar es cualitativa.

Tipo de investigación

El tipo de investigación es descriptiva, pues lo que se busca es dar una interpretación de la realidad que viene atravesando la política pública para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP (CONPES 3931) en el Departamento de Norte de Santander, pues la Política Publica es el principio orientador de los planes de desarrollo territorial, toda vez que con este instrumentos lo materializa a través de programas y proyectos territoriales.

El Instrumento de planificación es la hoja de ruta de la implementación del CONPES 3931 a nivel territorial, es allí donde se va analizar la integración de la política pública en el plan de desarrollo departamental 2020-2023, proponiendo a través del método la comprobación de un silogismo.

Método de investigación.

El método a aplicar es el lógico deductivo indirecto (Prieto Castellanos 2018), por cuanto se busca probar el siguiente silogismo:

La Política Pública para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP debe estar integrada en los instrumentos de planificación territorial.

El Plan de Desarrollo del Departamento 2020-2023 es un instrumento de planificación territorial.

Por lo tanto, la Política Pública para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP esta integrada en el Plan de Desarrollo de Norte de Santander 2020-2023

Técnicas para obtener la información

Revisión documental sobre el tema, en la cual los insumos se clasificarán dentro de las categorías de documentos oficiales de la administración pública, ley, textos literarios entre otros. (Gómez et al. 2017).

La segunda técnica es diseñar un mapa de actores directos con el proceso de implementación de la Política Pública para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP

La tercera técnica es realizar un test de integración, por medio de la cual se extiende el análisis a otros instrumentos de planificación municipal que pueda suplir los vacíos encontrados en el Plan de Desarrollo Departamental.

Método

Es el paso a paso que vamos a desarrollar para realizar la investigación, está compuesto por cuatro fases.

Fase 1.

Para analizar la integración del CONPES 3931 se presenta una síntesis metodológica que se propone para la elaboración de esta monografía, partiendo de una metodología cualitativa donde vamos a identificar dentro de la Política Pública de la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP los siguientes aspectos:

Que necesidades sociales van a satisfacer con la Política Pública

Cuáles son los problemas públicos a resolver

Que propuestas o proyectos propone la Política Pública y qué relación tiene con las necesidades sociales y los problemas a resolver

Determinar que propuestas o proyectos sobran y que faltan con el fin de consolidar la Política Pública CONPES 3931

Elaborar un mapa conceptual de la política pública que logre describir lo que se desea.

Fase 2.

Posterior a la identificación de los aspectos en los cuales se fundamentan el CONPES 3931, se procede a identificar los actores que intervienen en la Política Pública precisando lo siguiente:

Identificar el grupo de excombatientes de las FARC-EP en el Departamento de Norte de Santander.

Identificar que actores directos destina la gobernación para el cumplimiento de la Política Pública.

Que entidades no gubernamentales apoya la Política Pública en el Departamento de Norte de Santander.

Fase 3.

Con lo anterior se construye un diagnóstico situacional, contextual, institucional y relacional a partir de la información recolectada, se elabora un mapa de actores y roles, se identifica el modelo de implementación de la política y por último se analiza el plan de desarrollo departamental.

Fase 4.

Elaborar el balance de integración del CONPES 3931 en el Plan De Desarrollo de Norte de Santander 2020 - 2023

Hallazgos

Procesos de paz en Colombia

Nuestro país cuenta con la insurgencia armada más prolongada de América latina, la cual tiene origen a comienzos de los años sesenta (Centro de Memoria Histórica, 2013), igualmente es el país que más ha hecho intentos en lograr la paz en todo el continente obteniendo de una u otra forma aspectos positivos y negativos en cada intento de negociación con los diferentes grupos ilegales (Amaya , 2014); entre esos acuerdo se puede resaltar el realizado con el M-19, que tuvo entre sus principales características el fin del conflicto armado con dicho grupo ilegal y la necesidad de una nueva constituyente que dio como resultado la redacción de la carta de 1991.

Igualmente es de resaltar que a partir de los acuerdo de Paz celebrados por Colombia, surge diferentes obligaciones para el Estado (Amaya , 2014), entre ellas, garantizar el derecho a la reintegración y normalización de 13.193 excombatientes de las FARC – EP, de los cuales están en proceso de reintegración 728, reintegración especial 31 y reincorporación 618 en el Departamento de Norte de Santander, (Agencia para la Reincorporacion y Normalizacion, 2019), compromiso que se desarrollara a través de una política pública de reincorporación (Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3931, 2018).

Hallazgos en el proceso de reincorporación con las Autodefensas.

Dentro del escenario de la desmovilización de las Autodefensas, surgieron unos factores que impactaron positivamente y negativamente tal negociación, después de varias reuniones el 15 de Julio de 2003, en tierra alta (Córdoba), el alto comisionado para la Paz y demás actores entre esos la iglesia católica y delegados de las autodefensas suscribieron el acuerdo denominado “Acuerdo de Santa Fe de Ralito”²⁵, este acuerdo bajo el análisis del entorno “PESTA” en el escenario del pos-conflicto nos arroja:

En lo Político.

Lo positivo fue la disposición del parlamento en aprobar una ley de Justicia y Paz, cuyo objetivo es facilitar el proceso de Paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros del grupo armados al margen de la ley, en este caso las autodefensas, lo que se buscaba son las garantías a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.

Lo negativo de esta ley, es que en un operativo sorpresa extraditaron a Estados Unidos a 14 jefes desmovilizados quedando la garantías de las víctimas subrogadas por la exigencia de justicia transnacional, el fracaso es que el Estado no fue garante de cumplir el propósito de la ley que fue garantizar la verdad, justicia y reparación, incluir dentro de esta ley delitos de lesa humanidad, sumado la pasividad de los agentes del Estado en investigar y la poca legitimidad de la Instituciones involucradas fue notoria.

En lo Económico.

Un gasto fiscal enorme, pues antes de la desmovilización había 12.000 miembros de las autodefensas y durante la negociación y posterior desmovilización aparecieron 36.000 miembros, la no identificación de los mismos hace que el Estado desborde su apoyo económico a estos grupos, así todo el apalancamiento a la infraestructura de justicia fue un fracaso, según el listado de la fiscalía para su momento eran 3.600 jefes y solo han comparecido alrededor de 1.000, sí que se haya estructurado una política de persecución con los mismo.

En lo Social.

La verdad fue limitada y expuesta por algunos de estos actores, la percepción de la víctima fue una expectativa falsa, frente a la sociedad, fue un fracaso, en el escenario que muchos de ellos se reorganizaron y continuaron delinquiendo los mal llamados herederos del

paramilitarismo, la sociedad no tiene una garantía de seguridad en ningún lugar de Colombia, afecta la convivencia pacífica como fin esencial del Estado.

En lo Tecnológico.

Este escenario fue precario pues no dotaron a las entidades que hacían parte de este programa de un sistema de información real donde se identificaran quienes son víctimas y quienes no, así como también quienes fueron victimarios de tal manera, que el aparato investigador del Estado fue más efectivo y le llegaron la reparación a los que son víctimas. Factor que va de la mano de lo económico pues al no tener una información real y oportuna fue mucho el dinero que nunca llegó a donde tenía que llegar.

En lo Ambiental.

Fue catastrófico, pues en el escenario del pos-conflicto con las autodefensas, aquellos que siguieron delinquiendo buscaron nuevas fuentes de financiación como la minería ilegal y algunos incrementaron con las mismas fuentes como cultivos ilícitos afectando ecosistemas, conllevado a la agudización de un problema ambiental que los venimos viviendo, que en corto plazo afectara las nuevas generaciones sino se concientiza al respecto.

Lo anterior fue una conceptualización del proceso de Paz en Colombia, donde se deben adoptar medidas para evitar volver a cometer errores, pues es a través de políticas públicas se transforma la realidad de un país y las de unos excombatientes.

Personas desmovilizadas frente al proceso de reintegración

Entre los años 2001 al 2019 se han reintegrado a la sociedad 74.855 excombatientes, es decir regresaron a la legalidad. (Agencia para la reincorporación y Normalización, 2020).

En los departamentos que se concentran más los procesos de personas desmovilizadas es

Antioquia con 11.542 personas, seguido por Bogotá D.C. con 2.341, el departamento de Norte de Santander hay 1288 personas que se encuentra dentro del proceso de reintegración, sin embargo, se puede decir que es muy poco frente al territorio estratégico que es la zona del Catatumbo (Agencia para la reincorporación y Normalización, 2020).

Hallazgos relevantes de la política pública CONPES 3931

Toda política pública tienen inmersa una pretensión, que en este caso el CONPES 3931, es la reintegración de los excombatientes de las FARC – EP a la sociedad, desde el ámbito social y económico, lo que implica tener en cuenta variables externas como internas, como pueden ser, la estructura del Estado para enfrentar este reto; los recursos con que cuenta para la implementación de esta política; el acceso a las garantías mínimas constitucionales; son algunas de ellas, sin embargo, si no se tiene en cuenta estas variables en su formulación e implementación, deriva en una Política Pública parcial y desarticulada que no va a garantizar una atención global a la problemática y sus consecuencias (Torres Melo & Santander A, 2013).

A partir de los acuerdos de Paz celebrados por Colombia, surge diferentes obligaciones para el Estado (Coyuntura, 2014), entre ellas, garantizar el derecho a la reintegración y normalización de 13.193 excombatientes de las FARC – EP, de los cuales están en proceso de reintegración 728, reintegración especial 31 y reincorporación 618 en el Departamento de Norte de Santander, (Agencia para la Reincorporación y Normalización, 2019).

La construcción de la política de reincorporación partió de la participación de todos los agentes del Estado, con el objetivo de dar una respuesta concreta a los exintegrantes de las FARC-EP, en un término inicial de ocho años, en construir un proyecto de vida productivo, positivo y constructivo dentro del entorno de las comunidades de donde provienen con el fin de reconstruir ese tejido social quebrantado por el conflicto armado.

A través de esta política se busca fortalecer las capacidades institucionales, la coordinación entre ellas y con la Agencia de Reinserción y Normalización, fortalecer las capacidades de los excombatientes para su integración a la vida social dentro de las comunidades, generar condiciones para el acceso adecuado a programas y mecanismos y recursos necesarios para su estabilización y su proyección económica junto con sus familias, teniendo en cuenta sus intereses, necesidades y potencialidades, además de buscar los mecanismos idóneos para garantizar los derechos fundamentales de los exintegrantes de las FARC_EP.

La Política pública tiene un enfoque territorial, es decir va destinada a una población netamente rural, también busca la integración en estas zonas a los circuitos económicos productivos, convirtiéndose en una política integral de tránsito de los excombatientes a la vida civil, lo que demanda una articulación adecuada con los diferentes agentes del Estado, particularmente los entes territoriales.

La reintegración es un proceso en constante cambio que algunas veces obedece a los intereses de un gobernante, sin embargo, por lo que se debe propender es por convertir a los desmovilizados en ciudadanos útiles, autosuficientes, capaces de convivir de manera pacífica en la sociedad.

No cabe duda de la importancia de los resultados que se buscan obtener en materia de servicios básicos (salud, educación, atención psicosocial, entre otros) más si se tiene en cuenta la dificultad de este tipo de procesos, donde se desconoce el número exacto de personas por atender, los recursos son escasos, la voluntad política frente a este tema es poca, etc., sin embargo, de lo que se trata es de reconocer que existen falencias que deben ser superadas para hacer de la reintegración una realidad

Actores directos en la implementación de la política pública

Públicos.

Agencia para Reincorporación y Normalización, Ministerio de salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES, Fiscalía, Registraduría, Alcaldías y Gobernaciones, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, Agencia Nacional de Tierras, Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, Policía Nacional, Ejército Nacional, Defensa Civil, instituciones oficiales de educación, entre otras.

Privados.

Excombatientes, las familias de los excombatientes, Cajas de Compensación Familiar, Instituciones Privadas de Educación, Empresa Privada, entre otros.

Cooperación Internacional.

Se contó con el apoyo de: Organización Internacional para las Migraciones - OIM, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI, USAID, Gobierno Holandés, japonés y americano, y Centro Mundial para la Paz, entre otros (Agencia para la reincorporación y Normalización, 2020).

Las ubicaciones de las oficinas de la Agencia de Reincorporación y Normalización se ubican a nivel regional, existen 35 oficinas regionales y 3 oficinas nacionales, hay que tener en cuenta que las oficinas deben apuntar más hacia la ruralidad, pues son allí donde están asentados los excombatientes de las FARC-EP.

Hallazgos relevantes del Departamento de Norte de Santander.

Frente al tema de investigación, se pone a consideración la tasa de homicidios del departamento, la cual está por encima de la media nacional, es decir la tasa por cada 100.000 habitantes a nivel nacional está en 24,8, el departamento se encuentra en el 39,0, (Departamento Nacional de Planeación, 2020), por ende, el Plan de Desarrollo departamental debe tener una fuerte planeación y estrategias a desarrollar en el escenario de riesgos y convivencia.

El índice de pobreza monetaria del departamento se encuentra en el 41,7% frente al 27% del nivel nacional, (Departamento Nacional de Planeación, 2020), está 14 puntos porcentuales por encima de la media nacional, una de las principales causas, es la desestabilización de Venezuela, en tanto la economía dependía mucho del comercio fronterizo, situación que conlleva a que se redirecciones las estrategias comerciales del departamento.

Lo anterior, son algunos factores que van incidir a la hora de la implementación de una política pública a nivel territorial, toda vez que unos de los ejes estratégico fuertes de la Política para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP, es generar condiciones para el acceso adecuado a programas y mecanismos y recursos necesarios para su estabilización y su proyección económica junto con sus familias, teniendo en cuentas sus intereses, necesidades y potencialidades (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2018) .

En Norte de Santander se encuentra un espacio territorial de capacitación (ETCR) y reincorporación, ubicado en el corregimiento de caño indio, municipio de TIBU, en un área de cuatro hectáreas las cuales se encuentran arrendadas, sus instalaciones tienen suministro de agua potable, captación de fuente hídrica, electro generador, entre otros equipos que satisfacen las necesidades básicas de la población que reside en la ETCR.

Actualmente hay una población de 53 exintegrantes de las FARC-EP, esta población está a la espera de proveerle vivienda digna según la Agencia para la Reincorporación y Normalización, además, se está adelantado varios proyectos productivos de orden nacional por el valor de trecientos millones, sin embargo, la población asentada en el espacio territorial es un 4% del total de la población reincorporada en Norte de Santander, lo cual se infiere que el resto se encuentra dispersa en el departamentos, demandado del gobierno el cumplimiento de los compromisos (Agencia para la Reincorporacion y Normalizacion, 2019).

Hallazgos relevantes en el plan de desarrollo de Norte de Santander 2020 - 2023

Al respecto, el Plan de Desarrollo Nacional 2018 – 2022 “Pacto por Colombia pacto por la Equidad” aprobado por la ley 1955 de 2019, particularmente el artículo 38 expone que la programación presupuestal debe responder a uso eficiente de los recursos y una relación directa entre el ingreso, el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía, que para el objeto de investigación, la inversión en el proceso de reincorporación debe responder a las prioridades dispuestas en el plan de desarrollo departamental y los planes plurianuales de inversión.

Las incidencias de las políticas públicas territoriales donde integran las políticas de reintegración y reincorporación contribuyen a la materialización del CONPES 3931, es así que hay 276 planes de desarrollo municipal y 31 planes de desarrollo departamental que tiene un nivel de incidencia directa o indirecta (Agencia para la reincorporacion y Normalizacion , 2020).

En el plan de desarrollo departamental la política pública CONPES 3931 se hace referencia inicialmente en el diagnóstico, precisa que el el departamento hay una alta tasa de homicidios, que para el 2018 se encontraba en 25,13 x 100.000 habitantes, lo cual incide en el fortalecimiento del proceso de reincorporación y promover la reconciliación como un reto a la paz (Serrano Guerrero, 2020).

Los exintegrantes de las FARC-EP se encuentran en un escenario de riesgo a nivel del departamento, frente al aumento de agresiones en contra de estas personas, con la particularidad que los hechos victimizantes son el exterminio o desplazamiento.

Sin embargo, dentro de los subprogramas denominado para un Norte de Santander en Paz, solo tiene una meta que se traduce en procesos de apoyo y seguimiento a la política pública de reincorporación y normalización de la ARN.

Resultados

Identificar el régimen jurídico de la política pública para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP.

Para identificar el régimen jurídico que soporta al CONPES 3931, se comienza con identificar el marco jurídico del acuerdo de paz, en ese sentido, se inició con una reforma constitucional que abrió el espacio para el desarrollo y la materialización de la Paz, a través de una estrategia integral y coherente de justicia transicional.

Entonces, el acuerdo final posee 6 piezas estructurales, i) poner fin a la guerra, ii) verdad, justicia y reparación para las víctimas, iii) acciones en contra el narcotráfico; iv) mejores oportunidades para el campo; v) participación y democracia y; vi) puesta en marcha el acuerdo final.

Entre esas piezas, nos vamos a referir a Poner fin al conflicto, que consiste en el cese al fuego y de hostilidades de manera bilateral y definitivo y dejación de las armas, para esta pieza estructural, los exintegrantes de las FARC-EP se ubicaron, por un periodo de 180 días, en 22 zonas veredales y en 6 puntos rurales, alejados del centro poblado de los municipios, sin perjuicio de la presencia de las autoridades nacionales, gubernamentales y locales en estos campamentos, ejerciendo sus funciones.

Bajo este contexto, se hace necesario que el origen de una política pública que busque reincorporar a exintegrantes a los nuevos contextos creados para la transición del conflicto a una paz estable y duradera, acorde al numeral 3.2 del acuerdo final, refrendado por el congreso de la Republica el 30 de noviembre de 2016, debe ser construida desde las bases, con el fin que su implementación se haga de manera articulada e integral.

En ese sentido, se parte de la ley 418 de 1997, la cual le otorga facultades especiales al gobierno nacional para realizar negociaciones con los grupos armados ilegales y para otorgar beneficios jurídicos por hechos constitutivos de delitos políticos cometidos por estas organizaciones, que de manera colectiva o individual deseen acogerse de manera voluntaria y reincorporarse a la vida civil.

Posteriormente, la ley 782 de 2002, prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, que a su vez fue prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones como, la eliminación de carácter político como condición para negociar con los grupos armados ilegales, además de incorporar disposiciones especiales para niños, niñas y adolescentes desvinculados.

Luego, se expide la ley 975 de 2005, ley de justicia paz, reglamentada a través del decreto 4760 de diciembre del mismo año, por medio del cual se disponen beneficios jurídicos a los desmovilizados y que han sido postulados por el gobierno nacional, sin embargo, la ley 782 de 2002, mantiene la vigencia de los principios que la enmarcan y rige todo el procedimiento y requisitos de desmovilización.

Un antecedente importante es, el programa de reincorporación a la vida civil del Ministerio del Interior, en el proceso de desmovilización de las AUC 2003 – 2006 y desde este periodo de tiempo y hasta el 2008 se expidió el CONPES 3554, toda vez que la Alta Consejería para la reintegración Social y Económica de Personas y grupos Alzados en Armas, implemento un acompañamiento de largo plazo a proceso de reintegración a la vida civil de los desmovilizados fundado en el concepto de acceder a empleo e ingresos con legalidad.

Seguidamente se creó la agencia colombiana de reincorporación (ACR) a través del decreto 4138 de 2011, hoy ARN, con el fin de definir una ruta de reintegración adecuada en los

ámbitos de educación, salud, ciudadanía, productividad y cultura, que se extendió hasta el 2017, de este programa, participo una población de 51.120 desmovilizados, los resultados obtenidos fue, que el 40% de esta población objetivo, culmino de manera exitosa este proceso, además el 24% de esta población estuvo vinculada con algún proceso del programa, ya sea la adquisición de vivienda propia, crédito hipotecario, educación superior, entre otros beneficios. (Agencia para la Reincorporación y Normalización , 2017).

Ahora bien, como marco jurídico que soporte el proceso de reincorporación económica y social a la vida civil, se expidió el Decreto Ley 899 de 2017, que habilitó las medidas y los instrumentos para el proceso, y el Decreto 897 de 2017, el cual modificó la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, encargada de adelantar e implementar el proceso.

Entonces, existe un marco jurídico amplio donde se fundamenta las políticas públicas de reincorporación, es así, que en el 2011 fue expedida una de ellas que fue el CONPES 3554 y que en su implementación se logró perfeccionar la apuesta del Estado para el nuevo acuerdo final para la PAZ, por ende, Colombia tiene bastante experiencia en estos procesos, sin embargo, no se entiende por que no se integran en los instrumentos de planificación territorial con acciones concretas, dejando de lado el apoyo local y perdiendo de vista el horizonte del proceso de implementación.

Describir el proceso de implementación de la política pública para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP.

La reincorporación a la vida civil es un proceso social integral, sostenible y con diferentes enfoques con que cuenta el CONPES 3931, que no solo incluye al excombatiente, como un actor o agente de violencia, sino como una persona que desea desarrollarse en un

contexto social que se extiende a su núcleo familiar, en el entendido, que se consideran como víctimas receptoras de los efectos producidos por el conflicto armado.

Los exintegrantes de las FARC-EP se ubicaron en las zonas veredales transitorias de normalización a inicio del 2017, después de la certificación expedida por la ONU de la dejación de armas, las 26 zonas se transformaron en espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ETCR), estas personas ubicadas en estos espacios fueron acreditadas por el gobierno nacional después de la lista que le hizo llegar el grupo desmovilizado.

Luego, estas personas ubicadas en las ETCR y acreditada por el gobierno nacional, se inició el proceso de resolver la situación jurídica aplicando lo dispuesto en la ley 1820 de 2016, ya sea que sea fuesen indultados o amnistiable los delitos que hayan cometido o remitidos a la justicia espacial para la PAZ.

Para el cumplimiento de la convención celebrado en el acuerdo final para la paz, se creó el Consejo Nacional para la Reincorporación (CNR), a través del decreto 2027 de 2016, cuyo objetivo principal es garantizar la organización, viabilidad e implementación de este acuerdo de paz, a su vez esta disposición legal también contempla la creación de CNR a nivel territorial, este consejo está conformado por dos integrantes del gobierno nacional y dos exintegrantes de la FARC-EP.

Con estos instrumentos buscan garantizar la puesta en marcha del proceso de reincorporación en los ámbitos social, económico y cultural de los excombatientes, brindándole asistencia técnica y jurídica, creando una sistema económico organizativo denominado ECOMUN, que cuenta con principios de economía solidaria, su afiliación es de manera

voluntaria y la financiación de esta organización económica tendrá los recursos necesarios conforme lo dispone el artículo 6 del decreto ley 899 de 2017.

De las experiencias obtenidas en el proceso de reintegración a la vida civil de los desmovilizados de las AUC, se realizó un diagnóstico socioeconómico previo con el fin de determinar las necesidades del proceso de reincorporación, dicho diagnóstico fue recogido por el decreto ley 2027 de 2016.

Además de las anteriores garantías, se le brindará un apoyo de capital semilla a los reincorporados siempre que tenga un proyecto productivo individual o colectivo, asignación de una renta básica del 90% del salario mínimo a los exintegrantes, existencia de rutas educativas y cubrimiento en seguridad social y pensión entre otros.

Entonces, existen varias garantías estatales para un adecuado proceso de implementación de la política pública, en efecto hay resultados positivos dentro del ETCR ubicada en caño indio, donde viven 56 exintegrantes de las FARC-EP, que han avanzado en proyectos productivos, capacitación, asistencias técnicas y jurídica, normalización como ciudadano y un proceso social extendido al núcleo familiar en aras de reincorporarse a la vida civil.

Sintetizar la relación de causalidad entre la Política Pública CONPES 3931 y el Plan de Desarrollo Departamental 2020 – 2023.

En el diagnóstico situacional y de contexto anterior, arroja que la población objetivo tiene baja escolaridad, que los exintegrantes tienen hijos, que existe una población del 77% en edad productiva, con desarraigo social, de bajos recursos económicos y de origen de población rural.

Bajo este diagnóstico se construyen las necesidades a suplir con la política pública, además de las experiencias obtenidas del anterior proceso de desmovilización de las AUC, se evidencian

la débil articulación y planificación de los actores involucrados en el proceso de reincorporación y la casi nula articulación de lo nacional con lo territorial.

La dificultad de la reconstrucción del tejido social, la convivencia, la reconciliación la seguridad pone en riesgos el proceso de reincorporación, las barreras de ingreso de apoyo económico de los proyectos productivos y la estabilización de los mismos y demás hallazgo encontrado en el capítulo anterior tiene una relación de causalidad entre la debida implementación o el fracaso rotundo.

La ausencia de integración de la Política Publica para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP con el Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023, origina una serie de riesgos que ponen en peligro la implementación adecuada del CONPES 3931, el cual fue construido por el diagnóstico realizado de manera previa y con la experiencia de la anterior desmovilización.

Entonces, se colige inicialmente que hay experiencias y problemas en la implementación de la política pública, sin embargo, la no integración del CONPES 3931 con el plan de desarrollo departamental origina una vulneración del principio de articulación, pues como se evidencio en los hallazgos, no existen acciones concretas que logran consolidar la implementación de la política de reincorporación a nivel territorial.

La voluntad política del departamento de Norte de Santander frente al proceso de reincorporación puede haber incidido en la débil integración del CONPES 3931 con los instrumentos estratégicos locales, solo se evidencio que la articulación se limita a brindar apoyo logístico al orden nacional, pero, la implementación del acuerdo final, se debe más a la presión académica, política y social, que por la adecuada planeación territorial.

Conclusiones

Existen problemas estructurales de implementación de la política pública para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP por la ausencia de integración de la misma con los instrumentos de planificación departamental.

Hay desafíos frente a la implementación de la política pública, pero el lento cumplimiento debido a la voluntad política del gobierno de turno, origina desconfianza y falsas expectativas a los excombatientes, produciendo un rearme o reclutamiento por grupos al margen de la ley.

El concepto de política pública continúa arraigado en la teoría francesa, pues no se ha dejado de ampliar un marco jurídico que apoya la reincorporación, sin embargo, la materialización de la misma se ha reducido solo a la prestación de servicios por parte del Estado que no brinda certeza de una reincorporación integral adecuada de los excombatientes.

El espacio territorial de caño indio se encuentra sobre un predio que no está titularizado, además, no son aptos para adelantar proyectos productivos a escala, son barreras que tienen un nexo de causalidad con la implementación de la política pública.

Las precarias instalaciones de los espacios territoriales fue un factor determinante para que los excombatientes se quedaran o desertaran de dicho lugar, pues no existía una planeación adecuada, en tanto estos espacios no contaban con el cubrimiento de las necesidades básicas y mínimas de un hábitat digno, adicional, el sector donde está ubicado el ETCR tiene un alto índice de pobreza, y por su ubicación geográfica, se hace costoso los productos que desarrollen por el transporte que deben asumir para colocarlos en el comercio regional o local.

No se ha asimilado por los gobiernos de turno, que el acuerdo final es una política de Estado y por ende lo compromisos derivados del acuerdo se convierte en obligaciones que deben materializar por parte de los agentes del Estado, entes territoriales y organismos que de manera articulada deben desplegar las acciones concretas que logren garantiza una reincorporación integral a los exintegrantes de las FARC-EP.

Referencias

- Agencia para la reincorporacion y Normalizacion . (26 de 11 de 2020). *Reincorporacion* .
 Obtenido de
<http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20Cifras%20corte%20Octubre%20%202020.pdf>
- Agencia para la Reincorporacion y Normalizacion. (2019). Informe . Bogotá.
- Agudelo, G. D. V., & Álvarez, Y. A. (s. f.). La ciencia política y las políticas públicas: Notas para una reconstrucción histórica de su relación. 29.
- Amaya , N. (20 de 10 de 2014). *polcol20142.wordpress.com*. Obtenido de
<https://polcol20142.wordpress.com/2014/10/20/analisis-proceso-de-paz-en-colombia-aprendiendo-de-los-errores-del-pasado/>
- Baena, P. G. M. E. (2017). Metodología de la investigación (3a. ed.). Retrieved from
<http://ebookcentral.proquest.com>
 Created from bibliotecacijsp on 2018-07-30 15:51:39.
- Camacho, A. (2002). Preparar el futuro: conflicto y post-conflicto en Colombia. Bogotá: leyer.
- Centro de Memoria Hitòrica. (2013). *Informe General*. Obtenido de
http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/bastaya-cap2_110-195.pdf
- Consejo Nacional de Política Econòmica y Social. (22 de Junio de 2018). Política Nacional para la reincorporacion y Normalizacion de los Exintegrantes de las FACR-EP. Bogotá.

Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3931. (22 de Junio de 2018).

POLÍTICA NACIONAL PARA LA REINCORPORACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA
DE EXINTEGRANTES DE LAS Farc-EP. Bogotá, Colombia.

Coyuntura. (2014, octubre 20). Análisis: “Proceso de paz en Colombia: aprendiendo de los errores del pasado”. Recuperado 24 de octubre de 2020, de Coyuntura Política 2014 website: <https://polcol20142.wordpress.com/2014/10/20/analisis-proceso-de-paz-en-colombia-aprendiendo-de-los-errores-del-pasado/>

Departamento Nacional de Planeación. (11 de Noviembre de 2020). *terridata.dnp.gov.co*.

Obtenido de <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/54000>

Muller, P., Jolly, J. F., & Vargas, C. S. (2010). Las políticas públicas, 3.a ed. Universidad Externado.

Gómez, Dustin, Yeimmy Carranza, Camilo Ramos, Dustin Gómez, Yeimmy Carranza, y Camilo Ramos. 2017. «REVISIÓN DOCUMENTAL, UNA HERRAMIENTA PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS COMPETENCIAS DE LECTURA Y ESCRITURA EN ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS». *Revista Chakiñan de Ciencias Sociales y Humanidades* (1):46-56.

Prieto Castellanos, Bayron José. 2018. «El uso de los métodos deductivo e inductivo para aumentar la eficiencia del procesamiento de adquisición de evidencias digitales». *Cuadernos de Contabilidad* 18(46). doi: 10.11144/Javeriana.cc18-46.umdi.

- Ortiz A, Matamoro V & Psathakis J.(Febrero de 2016). *Guía para la confección de un mapeo de actores*. Obtenido de <http://45.79.210.6/wp-content/uploads/2017/03/Gu%C3%ADa-para-confeccionar-un-Mapeo-de-Actores.pdf>
- O’Byrne, J. M. G. (1999). Plan de ordenamiento territorial: Manual prospectivo y estratégico. U. Jorge Tadeo Lozano.
- Orbita global. (2010). Conflictos internacionales y procesos de paz. Bogotá: universidad nacional.
- Serrano Guerrero, S. (Abril de 2020). Plan de Desarrollo Departamental 2020 - 2023. Cucuta .
- TORRES, C. (29 de enero de 2015). Procesos de Paz en gobiernos anteriores. Fundación paz & reconciliación.
- Torres Melo, J., & Santander A, J. (Noviembre de 2013). INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. *conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá: IEMP ediciones.
- Toscano, Lopes, F. H. (Abril de 2018). METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION. *Guia practica con las preguntas mas frecuetes en la elaboraciion de una tesis en derecho*. Bogotá: Externado Publicaciones.