



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## INFORME DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS

### POLÍTICA PÚBLICA DE REINTEGRACIÓN PARA DESMOVILIZADOS 2010- 2014

CGR - CBGPIF No. 07  
Diciembre de 2014



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## INFORME DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS REINTEGRACIÓN PARA DESMOVILIZADOS 2010-2014

Contralor General	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralor (e)	José Antonio Soto Murgas
Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	Jeannette Forigua Rojas
Director de Estudios Sectoriales	Ricardo Antonio Venegas Armesto
Director de Vigilancia Fiscal	Antonio Rafael Díaz Montiel
Supervisor Encargado	Marco Antonio Polo González
Audidores Equipo de Trabajo	Luz Patricia Gallo López María Stella Bacca Rosero Edgar Santiago Ruiz Pinto



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>ACR</b>	Agencia Colombiana para la Reintegración
<b>AUC</b>	Autodefensas Unidas de Colombia
<b>AUI</b>	Autodefensas Ilegales
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>CEPAR</b>	Centro de Formación para la Paz y la Reintegración
<b>CODA</b>	Comité Operativo para la Dejación de Armas
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>CNSSS</b>	Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud
<b>CRS</b>	Corriente de Renovación Socialista
<b>DAPRE</b>	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
<b>DDR</b>	Desarme, Desmovilización y Reintegración
<b>ELN</b>	Ejército de Liberación Nacional
<b>EPL</b>	Ejército Popular de Liberación
<b>ERG</b>	Ejército Revolucionario Guevarista
<b>ERP</b>	Ejército Revolucionario del Pueblo
<b>FARC</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
<b>GAI</b>	Grupo Armado Ilegal
<b>GAHD</b>	Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado
<b>ICBF</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<b>MEN</b>	Ministerio de Educación Nacional
<b>M19</b>	Movimiento 19 de Abril
<b>MIRCOAR</b>	Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados
<b>NIA'S</b>	Normas Internacionales de Auditoría
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>PGN</b>	Presupuesto General de la Nación
<b>PDC</b>	Personas Desmovilizadas Culminadas del Proceso de Reintegración
<b>PPR</b>	Persona en Proceso de Reintegración
<b>PQRS-D</b>	Población-Quejas-Denuncias o Reclamos
<b>PRSE</b>	Política de Reintegración Social y Económica
<b>PRT</b>	Partido Revolucionario de los Trabajadores
<b>PRVC</b>	Programa de Reincorporación a la Vida Civil
<b>SENA</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>SICA</b>	Sistema Integrado para el Control de Auditorías
<b>SIR</b>	Sistema de Información para la Reintegración
<b>SISMEG</b>	Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno
<b>SGP</b>	Sistema General de Participaciones
<b>SGSST</b>	Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo
<b>UNP</b>	Unidad Nacional de Protección



## TABLA DE CONTENIDO

LISTA DE ABREVIATURAS .....	3
1.1. ALCANCE .....	7
1.1.1 Limitaciones .....	7
1.1.2. Muestras de la Auditoría .....	7
1.2. DICTAMEN .....	8
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE REINTEGRACIÓN PARA DESMOVILIZADOS. 2010- 2014 .....	11
2.1. SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA .....	11
2.1.1 Información General de la Política .....	11
2.1.1.1 <i>Antecedentes históricos de procesos de reintegración</i> .....	11
2.1.1.2. <i>Procesos de reintegración en otros países</i> .....	12
2.1.1.3 <i>Proceso de reintegración en Colombia</i> .....	13
2.1.1.4 <i>Desarrollo institucional y normativo de la política</i> .....	14
2.1.1.5. <i>Población objetivo o beneficiaria de la política pública</i> .....	17
2.1.2 Actores de la Política Pública.....	19
2.2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA DE LA POLÍTICA .....	20
2.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores para esta política.....	22
2.2.1.1 <i>Indicador de Eficacia según cumplimiento de metas</i> .....	22
2.2.1.2 <i>Indicador de Eficacia según cumplimiento de metas entidades vinculadas</i> .....	24
2.2.1.3 <i>Indicador de Eficiencia por cobertura del servicio</i> .....	24
2.2.1.4 <i>Indicador de Equidad según la distribución de unidades de negocios productivos a las PPR</i> .....	26
2.2.1.5 <i>Mapas geo-referenciados de los PPR</i> .....	27
2.2.1.6 <i>Recursos invertidos en la reintegración - Gasto social</i> .....	34
2.2.1.7 <i>Recursos de Cooperación Internacional</i> .....	36
2.2.1.8. <i>Recursos provenientes de otras entidades nacionales</i> .....	37
2.2.1.9. <i>Recursos de Fundaciones y Corporaciones</i> .....	39
2.2.1.10. <i>Beneficios económicos recibidos por las PPR</i> .....	40
2.2.1.11. <i>Estímulo Económico para Micro planes de Negocio</i> .....	41
2.2.1.12. <i>Costos de honorarios de los profesionales reintegradores</i> .....	42
2.2.2 Resultados Cualitativos o de Percepción.....	42
2.2.2.1 <i>Ruta de Reintegración</i> .....	44
2.2.2.2 <i>Percepción de PPR en las encuestas y entrevistas</i> .....	45
2.2.2.3 <i>Percepción General del PPR con respecto a los beneficios de la ruta de reintegración</i> .....	45
2.2.2.4. <i>Atención Psicosocial</i> .....	50
2.2.2.5 <i>Salud</i> .....	51



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

<b>2.2.2.6 Formación académica</b> .....	<b>52</b>
<b>2.2.2.7 Formación para el trabajo</b> .....	<b>54</b>
<b>2.2.2.8 Unidades de negocio</b> .....	<b>55</b>
<b>2.2.2.9 Estigmatización</b> .....	<b>56</b>
<b>2.2.2.10 Reincidencia en actividades ilegales</b> .....	<b>57</b>
<b>2.2.2.11 Asesoría en Habitabilidad</b> .....	<b>58</b>
<b>2.2.2.12 Asesoría Legal</b> .....	<b>58</b>
<b>2.2.2.13 Seguridad</b> .....	<b>59</b>
<b>2.2.3 Descripción de las experiencias internacionales de reintegración</b> .....	<b>60</b>
<b>2.2.3.1 El Salvador</b> .....	<b>60</b>
<b>2.2.3.2 Nicaragua</b> .....	<b>61</b>
<b>2.2.3.3 Sudáfrica</b> .....	<b>61</b>
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>63</b>



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Doctor  
JOSHUA MITROTTI VENTURA  
Director General  
Agencia Colombiana para la Reintegración  
Calle 12C No. 7 – 19 Piso 10 - 15  
Bogotá, D.C.

La Contraloría General de la República (en adelante CGR), en cumplimiento del artículo 119 de la Constitución Política y con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la citada Carta, en pro de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, practicó Auditoría a los resultados en el desarrollo de la Política Pública del Estado en el período 2010-2013 definida en el Plan Nacional de Desarrollo “*Prosperidad para todos*”, 2010-2014 (en adelante PND) a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: eficiencia, eficacia y equidad, con que se ha realizado la inversión y disposición de los recursos públicos.

La información sobre la cual, la CGR efectuó el análisis, fue dispuesta a través de los canales oficiales y públicos y de los entregados por cada una de las entidades involucradas en la ejecución de la Política Pública. La responsabilidad de la CGR consiste en producir un informe que contenga el dictamen sobre la Política Pública evaluada.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría y con políticas y procedimientos prescritos por la CGR. La auditoría proporciona una base razonable para expresar el dictamen.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada, y en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos del aplicativo Sistema Integrado para el Control de Auditorías - SICA y en los demás archivos de gestión de este Órgano de Control.

Las conclusiones se dieron a conocer oportunamente a la Agencia Colombiana para la Reintegración (en adelante ACR), en su calidad de entidad ejecutora de la política auditada, dentro del desarrollo de la auditoría; las respuestas recibidas fueron analizadas y consideradas para el presente informe.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## 1.1. ALCANCE

La auditoría a que se refiere el presente informe, se realizó sobre la gestión y los resultados de la Política Pública de Reintegración para Desmovilizados por los períodos 2010 al 2013 y primer semestre de 2014, ejecutados por ACR, con el apoyo de las otras entidades involucradas en la misma, como: Ministerio de Defensa Nacional, Servicio Nacional de Aprendizaje –(en adelante SENA), Ministerio de Educación Nacional –(en adelante MEN), Ministerio de Salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar—(en adelante ICBF) y la Unidad Nacional de Protección-(en adelante UNP), entre otras, a través de los siguientes objetivos específicos:

- 1) Analizar la incidencia de la ejecución de los recursos asignados a esta política de manera eficiente, eficaz y de equidad, en el proceso de la reintegración de los desmovilizados en los diferentes programas.
- 2) Evaluar los mecanismos aplicados por la entidad para el seguimiento y cumplimiento de la reintegración de los desmovilizados.
- 3) Identificar el control ciudadano participativo en la gestión de los programas de la ACR.
- 4) Evaluar si los programas de la ACR consideraron las experiencias internacionales de reintegración y sus resultados.

### 1.1.1 Limitaciones

En el desarrollo del trabajo no se generaron limitantes al ejercicio del proceso auditor en relación con la ACR. Sin embargo, el Ministerio de Salud no dio respuesta a solicitud de información referente a los recursos presupuestales ejecutados por estas entidades como apoyo a la política pública auditada.

### 1.1.2. Muestras de la Auditoría

La política pública de reintegración está caracterizada por dos (2) tipos de procesos: Individual y Comunitario. El primero se refiere a la priorización del individuo y presenta dos (2) programas definidos: uno social y otro económico; el segundo, se caracteriza por la creación de espacios de comunicación entre las comunidades receptoras y los desmovilizados

Teniendo en cuenta que el proceso individual se conforma por cinco (5) programas, : Salud, Educación, Formación para el Trabajo, Acompañamiento Psicosocial y Servicio Social, la evaluación se centrará en la percepción de los beneficios



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

recibidos por los participantes en cada uno de estos componentes a nivel regional, realizando pruebas selectivas, según el criterio de Pareto, a los entes territoriales.

La distribución geográfica de los beneficiarios de esta política pública según el departamento de residencia, permitió identificar los entes territoriales más representativos: Antioquia, con el 12%, Bogotá con el 11%, Meta con el 13% y el Valle del Cauca con el 12%, de un total de 1.603 desmovilizados que ingresaron al proceso de reintegración entre el año 2013 y el I semestre de 2014<sup>1</sup>.

Debido a la homogeneidad de las respuestas de percepción de las Personas en Proceso de Reintegración (en adelante PPR) en Villavicencio y Medellín, metodológicamente no se hizo necesario aplicar nuevamente el instrumento en Bogotá y Valle del Cauca, dado que los porcentajes de percepción son significativos y confirman la tendencia.

## 1.2. DICTAMEN

La CGR como resultado de la Auditoría a la Política Pública de Reintegración para Desmovilizados, de acuerdo a lo observado en la gestión fiscal adelantada por la ACR, dictamina que la misma cumple con los principios de eficiencia, eficacia y equidad en la inversión y disposición de los recursos públicos.

Este dictamen está basado en los resultados que arrojan los cálculos de estos indicadores, del análisis obtenido por la aplicación de encuestas y entrevistas a los beneficiarios del programa, profesionales reintegradores, comunidad y juntas de acción comunal; así como la verificación de la ejecución presupuestal de los recursos destinados para la política, la evaluación de las alianzas estratégicas de la ACR con el sector productivo y empresarial de carácter privado y la coordinación interinstitucional con entidades públicas del orden nacional y territorial, resultados que se detallan a continuación:

### 1.2.1 Indicadores

La ACR definió dos (2) indicadores en el PND en términos de eficacia: a) *“Participantes que culminan la Ruta de Reintegración de manera exitosa”* que arrojó un resultado por encima del 100% en el período objeto de estudio, y b) *“Nuevas entidades vinculadas a la Política de Reintegración Social y Económica (en adelante PRSE) a través de algún mecanismo”*, estos indicadores también presentaron un porcentaje superior al 100%.

---

<sup>1</sup> Base de datos de los participantes del programa de Reintegración que se encuentran activos en el Sistema de Información para Reintegración –SIR que administra la Agencia Colombiana para la Reintegración-ACR





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Con relación a los indicadores de eficiencia y equidad, los cuales, en razón a las características de la política pública, se miden a través de la demanda de los servicios por parte de las PPR, se construyeron con criterios de evaluación de valores mayores al 50% se consideran eficientes y menores de 0,5 se consideran equitativos.

En esta evaluación, el indicador de eficiencia arrojó un valor promedio del 52% que indica que la entidad cumplió con dicho principio, y el de equidad con un valor inferior al 0.5 en todas las vigencias, lo que permite concluir que la ACR también dio cumplimiento al principio de equidad.

### **1.2.2 Ejecución presupuestal**

El monto de los recursos ejecutados por la ACR y las entidades que apoyan al proceso de reintegración de desmovilizados tales como el SENA, ICBF y el Ministerio de Educación es \$760.198 millones que representan el 0,02% del PIB y el 1.57% del presupuesto ejecutado por las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) asignados a la lucha contra los Grupos Armados Ilegales (en adelante GAI). Lo anterior evidencia que los recursos ejecutados para la reintegración, no son lo suficientemente significativos respecto del PIB y del presupuesto asignado para la seguridad y la defensa nacional, teniendo en cuenta los retos que conlleva la política de reintegración en el mediano y largo plazo.

### **1.2.3 Análisis de percepción**

Como resultado de la aplicación de las encuestas y entrevistas a las personas en proceso de reintegración, se evidenció que los beneficiarios del programa aceptan que el modelo diseñado por la ACR les brinda la oportunidad de participar en talleres psicosociales para la convivencia sana en el ambiente familiar, social y comunitario; les permite acceder a la formación académica en los niveles de la educación primaria y básica secundaria, y también los prepara para la vida laboral a través de la formación para el trabajo en carreras técnicas y tecnológicas. Para aquellos que muestran habilidades en el emprendimiento y empresariado, la ACR les brinda asesoría y apoyo financiero a fin de que puedan crear sus propias unidades de negocio productivos.

### **1.2.4 Alianzas estratégicas con sector productivo**

La ACR ha establecido alianzas estratégicas con las empresas del sector privado para la incorporación en el mercado laboral de los participantes del programa, en sectores tales como construcción, comercio, servicios de restaurantes, operarios de



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

jardinería y asistentes en atención al cliente en almacenes de grandes superficies, entre otros.

### 1.2.5 Coordinación interinstitucional con entidades públicas nacionales y territoriales

La ACR ha suscrito convenios interadministrativos con entidades del nivel nacional como por ejemplo con la Registraduría Nacional del Estado Civil para la identificación de los participantes; con el Centro de Memoria Histórica, en la cual los participantes hacen una declaración de su participación en los GAI; con la Fiscalía General de la Nación para coordinar la asistencia a las audiencias de los desmovilizados, y con el Consejo Superior de la Judicatura para sensibilizar a los jueces en las condiciones de los beneficiarios de este programa, entre otras.

A nivel territorial, se evidenció la coordinación con centros de formación para la población desmovilizada en cabeza de las administraciones municipales y departamentales, a través de apoyo logístico y de talento humano.

### 1.2.6 Experiencias internacionales

La ACR ha participado en eventos internacionales de intercambio de experiencias en procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración con otros países, en los cuales se han notado los avances que ha tenido el modelo colombiano y los logros en la aplicación de las lecciones aprendidas de los casos exitosos en conflictos nacionales y similares, como son los casos de El Salvador, Nicaragua y Sur África.

Atentamente,



JEANNETTE FORIGUA ROJAS  
Contralora Delegada para la Gestión Pública  
e Instituciones Financieras

Aprobó: Ricardo Antonio Venegas Armesto - Director de Estudios Sectoriales  
Revisó: Marco Antonio Polo González - Supervisor Encargado  
Elaboró: Luz Patricia Gallo López  
María Stella Bacca Rosero  
Edgar Santiago Ruiz Pinto



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE REINTEGRACIÓN PARA DESMOVILIZADOS. 2010- 2014

Colombia se encuentra en un momento importante de su futuro como Nación, en procura de consolidar un proceso estable y definitivo de paz, prosperidad y equidad. Por esta razón, en el PND 2010-2014 se definen los lineamientos para la reintegración social, económica y comunitaria de los grupos desmovilizados y sus familias, lo cual implica la inversión de recursos del Presupuesto General de la Nación y de Cooperación Internacional del orden de los \$668.849,67 millones para financiar esta política. Es así como la CGR, en desarrollo de las facultades que le fueron otorgadas por la Carta Política de 1991, está llamada a ser el actor fundamental para la vigilancia y control fiscal en la ejecución de los mismos.

### 2.1. SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA

#### 2.1.1 Información General de la Política

##### 2.1.1.1 Antecedentes históricos de procesos de reintegración

De acuerdo a literatura especializada<sup>2</sup> en el estudio de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, tanto a nivel nacional como internacional, se ha llegado a diferentes conclusiones sobre las causas de los conflictos internos armados. Para el caso de Colombia, se destaca la teoría según la cual, nuestro país ha estado enfrentado a un conflicto armado desde hace cinco décadas como consecuencia de los desequilibrios, desigualdades e inequidades sociales, económicas y políticas que han motivado la creación y aparición de las GAI.

El origen y necesidad del diseño de esta política pública de reintegración para desmovilizados, se remonta a la época del Frente Nacional, en la cual se proponían y diseñaban, por parte del gobierno de turno, diferentes modelos de desarme, desmovilización y reinserción a la sociedad.

Contrario a lo que ha acontecido en conflictos armados de otros países, en donde la reintegración es producto de un proceso de paz entre las partes beligerantes, Colombia está siendo pionero en un modelo de reintegración en medio de las acciones militares. Esta decisión presupone asumir una metodología y procesos propios, diferentes a los aplicados en el resto del mundo.

---

<sup>2</sup> Tesis de Maestría – “La Reintegración Social y Económica de los Grupos Armados Ilegales en Colombia. Reflexiones a partir de la Trayectoria de Nueve Excombatientes”. Universidad del Rosario. (2014) - Bogotá. Págs 15 - 17



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Existen dos tipos o modalidades de desmovilizaciones en el país: a) las desmovilizaciones colectivas que se realizan entre el Gobierno Nacional y los altos mandos de las organizaciones armadas ilegales, con los cuales se suscriben los acuerdos del Proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (en adelante DDR) y b) las desmovilizaciones individuales que facilitan la vinculación al proceso DDR a los miembros de los grupos armados, que de manera individual deciden abandonar las armas.

Se resaltan, a partir de la década de los 90's, las desmovilizaciones logradas a través de las negociaciones de paz con organizaciones ilegales como el Movimiento 19 de Abril (en adelante M19), el Ejército Popular de Liberación (en adelante EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (en adelante PRT), el Movimiento Quintín Lame, los Comandos Ernesto Rojas, la Corriente de Renovación Socialista (en adelante CRS) y el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados (en adelante MIRCOAR) desarmaron 5.700 personas; por su parte, durante el periodo 2003-2006, las Autodefensas Unidas de Colombia (en adelante AUC) desmovilizaron 35.353 combatientes y de grupos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante FARC), el Ejército de Liberación Nacional (en adelante ELN), el EPL, el Ejército Revolucionario Guevarista (en adelante ERG) y el Ejército Revolucionario del Pueblo (en adelante ERP) se desarmaron 20.118 personas<sup>3</sup>

#### *2.1.1.2. Procesos de reintegración en otros países*

Dentro del contexto internacional general de los procesos DDR, entre 1992 y 2005 se identificaron aproximadamente 34, en por lo menos 30 países tanto africanos como latinoamericanos, entre ellos Colombia.

La mayoría de tales procesos fueron acompañados de la firma de procesos de paz en el territorio de influencia de los GAI, que permitieron la pacificación en países como El Salvador, Guatemala, Perú, Honduras, Mozambique, Ruanda, Sierra Leona, El Congo, Uganda y Yugoslavia, entre otros.

Las experiencias internacionales de procesos DDR han trabajado en aspectos tales como: la sostenibilidad de los procesos de paz, la importancia del contexto sociopolítico y cultural, lecciones de experiencias exitosas y no exitosas, la perspectiva de género, influencia en las condiciones socioeconómicas, étnicas, culturales y políticas en el reclutamiento de los GAI, la insostenibilidad económica y

---

<sup>3</sup> Tesis de Maestría – "La Reintegración Social y Económica de los Grupos Armados Ilegales en Colombia. Reflexiones a partir de la Trayectoria de Nueve Excombatientes". Universidad del Rosario. (2014) - Bogotá. Págs. 18 - 20



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

política de algunos procesos, el acceso de los excombatientes a los beneficios de los programas de reintegración<sup>4</sup>, entre otros aspectos.

Como resultado de estas experiencias se han documentado observaciones, críticas y recomendaciones en los siguientes aspectos: perspectiva de género, atención a jóvenes desvinculados del conflicto armado, debilidades de la justicia transicional, ley de justicia y paz, inexistencia de mecanismos eficaces de reparación y reconciliación, inmersión económica y productiva de los excombatientes, entre otros.

### *2.1.1.3 Proceso de reintegración en Colombia*

El Estado Colombiano emplea este tipo de programas para el mantenimiento de la seguridad, la estabilidad política, la reintegración de los individuos pertenecientes a los GAI para la restitución de sus derechos civiles, la reincidencia o formación de nuevos grupos armados y la generación de condiciones para la reconciliación de los miembros de la sociedad.

La política pública de PRSE para desmovilizados, se caracteriza por conceptos y definiciones particulares, que ameritan una distinción de significados permitiendo comprender el alcance de cada etapa de un proceso DDR, así<sup>5</sup>:

- Desarme: se entiende como tal la recolección, documentación, control y eliminación de armas de corto y largo alcance, explosivos y artillería pesada y liviana que utilizan miembros de grupos armados ilegales.
- Desmovilización: es el licenciamiento formal y controlado de miembros activos de fuerzas o grupos armados. La primera etapa consiste en la ubicación de los desmovilizados. La segunda, denominada de reinserción, es el apoyo temporal a los desmovilizados para su reubicación.
- Reintegración: es el proceso a través del cual los desmovilizados adquieren un estatus civil y consiguen un empleo e ingreso económico sostenibles.

Según la experiencia en procesos DDR, la reintegración se caracteriza por dos tipos de enfoques: el que prioriza al individuo, y el fundamentado en las comunidades. El primero consiste en estrategias a largo plazo aplicadas a cada persona (proyecto de vida), las cuales incluyen la promoción y desarrollo de capacidades y aptitudes

<sup>4</sup> Tesis de Maestría – “La Reintegración Social y Económica de los Grupos Armados Ilegales en Colombia. Reflexiones a partir de la Trayectoria de Nueve Excombatientes”. Universidad del Rosario. (2014) - Bogotá. Págs 20 – 22.

<sup>5</sup> Documento CONPES 3525 de 2008. Pág. 7



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

académicas, vocacionales y ciudadanas necesarias para la interacción pacífica en la sociedad.

El segundo enfoque se caracteriza por la creación de espacios de comunicación entre las comunidades receptoras y los desmovilizados que faciliten su adaptación a la vida civil social, mediante estrategias de convivencia, construcción de ciudadanía, reconciliación y reactivación socioeconómica de las comunidades afectadas por la violencia.

El proceso de reintegración vigente en Colombia está dirigido exclusivamente a la población desmovilizada de los rangos inferiores o rasos de las estructuras armadas de los GAI, razón por la cual el modelo implementado por la ACR no tiene en cuenta en la reintegración los perfiles de los altos mandos o comandantes que se encuentran cobijados por la Ley de Justicia y Paz.

#### *2.1.1.4 Desarrollo institucional y normativo de la política*

En este acápite se presenta, en primer lugar, el desarrollo normativo que ha caracterizado la política, desde la Ley 418 de 1997<sup>6</sup>, que permite a los gobiernos nacionales iniciar procesos de paz, hasta la Ley 1424 de 2010, que establece las condiciones que deben reunir los desmovilizados para ser sujetos de los beneficios de esta política. En segundo lugar, se describe la evolución institucional de la entidad ejecutora de la política dividida en tres períodos de tiempo: 2003 a 2006, 2007 a 2010 y, 2011 a 2014.

El desarrollo normativo bajo el cual se han llevado a cabo los procesos DDR se fundamenta en el marco jurídico de las siguientes normas: Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999, la Ley 782 de 2002, la Ley 1106 de 2006 y la Ley 1424 de 2010, las cuales disponen que las personas desmovilizadas en forma colectiva o en forma individual podrán beneficiarse de los servicios del proceso de reintegración social y económica.

La Ley 418 de 1997 le dio facultades al Gobierno Nacional para realizar negociaciones de paz con los GAI, y para otorgar beneficios jurídicos por hechos constitutivos de delitos políticos a miembros de estas organizaciones, que individual o colectivamente demostraran su voluntad de reincorporarse a la vida civil. Esta ley fue prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999, la Ley 782 de 2002 y la Ley 1106 de 2006.

---

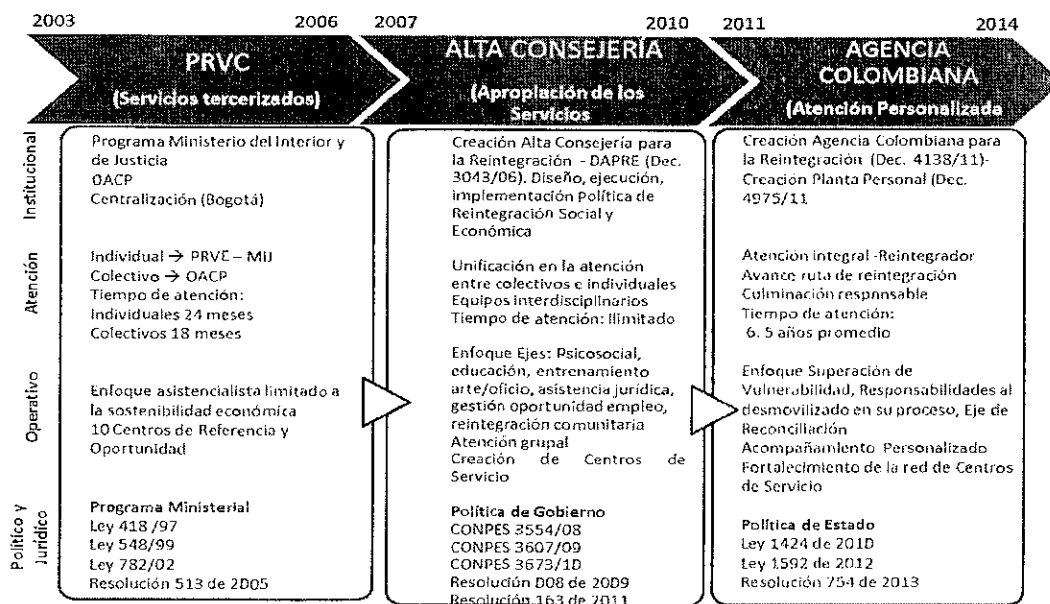
<sup>6</sup> Ley 418 de diciembre 26 de 1997 "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones"



Para complementar los principios y beneficios, se sancionó la Ley 975 de 2005, Ley de Justicia y Paz, reglamentada a través del decreto 7460 de 2005, por medio del cual se establecen beneficios jurídicos a los desmovilizados que han sido postulados por el Gobierno Nacional.<sup>7</sup>

En relación a la evolución institucional de la entidad ejecutora de la política pública, se aprecian tres grandes períodos: del 2003 al 2006, estaba en cabeza del Programa de Reincorporación a la Vida Civil (en adelante PRVC) adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia, caracterizado por tener un enfoque asistencialista basado en el sostenimiento económico de la persona, diferenciado para desmovilizados individuales y colectivos. En los años 2007 al 2010, se crea la Alta Consejería para la Reintegración vinculada al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (en adelante DAPRE), se unifican los enfoques para los tipos de desmovilizados y se hace énfasis en la reintegración del eje psicosocial. En el último período, 2011 al 2014, se crea la ACR, con un modelo de atención integral fundamentado en la reintegración social, económica y comunitaria de los individuos.

Diagrama 1. Evolución Institucional de la política.



Fuente: ACR

<sup>7</sup> Universidad Nacional de Colombia. (2012). Ley 1424 de 2010: antecedentes, contexto y aplicación en el ámbito de la Justicia Transicional en Colombia. Bogotá, D.C. Pág. 3



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Con la expedición del Decreto 4138<sup>8</sup>, el 3 de noviembre de 2011, el proceso de reintegración es asumido por la ACR, entidad que con el propósito de ajustar y armonizar los requisitos exigidos para acceder a los beneficios socioeconómicos del proceso de reintegración, conforme a las necesidades actuales de las personas en dicho proceso y a las políticas instituidas por el Gobierno Nacional que impactan de forma directa el cumplimiento de la gestión realizada por la Agencia, expidió la Resolución 0754 de 2013, con la cual se derogó la Resolución 163 de 2011, y se modificaron las condiciones, características y obligaciones que deben cumplir las personas desmovilizadas respecto del ingreso y otorgamiento de los beneficios sociales y económicos del proceso de reintegración, y se dio a conocer el enfoque multidimensional de la ruta de reintegración.

La evaluación del marco normativo, permite concluir que ha existido inestabilidad de las reglas jurídicas y legales para el proceso de desmovilización colectiva de las mismas, que no ha permitido profundizar con la reparación y recuento de la verdad de los actos delictivos cometidos por los desmovilizados.

Frente a lo anotado, la ACR aclara que:

*"La Entidad competente para emitir un pronunciamiento sobre la profundidad en materia de reparación es la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV) y en referencia al recuento de la verdad de los actos delictivos cometidos por los desmovilizados es por una parte (i) la Unidad Nacional de Justicia Transicional de la Fiscalía General de la Nación; y, (ii) el Centro Nacional de Memoria Historia en aplicación de la Ley 1424 de 2010.*

*Ahora bien, en referencia a las reglas jurídicas y legales para el proceso de desmovilización colectiva, es necesario precisar que si bien el Gobierno Nacional ha impulsado y presentado los proyectos de ley para regular la materia, estas se encuentran sometidas a controles Constitucionales y legales.*

*En esta medida, la Honorable Corte Suprema de Justicia en Auto de Segunda Instancia del 11 de julio de 2007, estimó que la conducta en la cual incurrieron los integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) no era el delito político de sedición, lo cual los haría acreedores a los beneficios jurídicos previsto en la ya referida Ley 418 de 1997, sino por el contrario el delito en el que incurrieron sus integrantes fue el de concierto para delinquir. Posteriormente, se agravó aún más su situación con el proferimiento por parte de la Corte Suprema de Justicia del auto de segunda instancia del 10 de abril de 2008, en el cual considero al delito de concierto para delinquir como un delito de lesa humanidad.*

*Así las cosas, el Gobierno Nacional tramitó ante el Congreso de la República el proyecto de ley mediante el cual se pretendió aplicar el principio de oportunidad a desmovilizados ex integrantes de las AUC, expidiéndose la Ley 1312 de 2009. Sin embargo la Honorable Corte Constitucional*

---

<sup>8</sup> Decreto 4138 de 3 de noviembre de 2011: "Por el cual se crea la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se establecen sus objetivos y estructura"





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*mediante sentencia C-936 del 23 de noviembre de 2010, declaró inexecutable el numeral 17 del artículo 2 en la cual se encontraba consagrada esta posibilidad.*

*Ante este panorama tan adverso, el Gobierno Nacional nuevamente tramitó el proyecto de ley que hoy se conoce como la Ley 1424 de 2010 por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones, la cual fue declarada executable por la Corte Constitucional en sentencia C-771 del 13 de octubre de 2011, y es la herramienta jurídica con la cual se adelantan los Acuerdos de Contribución a la Verdad Historia y a la Reparación<sup>9</sup>, así como se desarrolla el mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica.*

*Esta ley tiene por objeto contribuir al logro de la paz perdurable, la satisfacción de las garantías de verdad, justicia y reparación, dentro del marco de justicia transicional, en relación con la conducta de los desmovilizados de los grupos armados organizados al margen de la ley, que hubieran incurrido únicamente en los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, como consecuencia de su pertenencia a dichos grupos, así como también, promover la reintegración de los mismos a la sociedad y establece como requisitos el compromiso del desmovilizado con el proceso de reintegración a la sociedad y con la contribución al esclarecimiento de la conformación de los grupos organizados al margen de la ley, el contexto general de su participación, y todos los hechos o actuaciones de que tengan conocimiento en razón de su pertenencia.*

*Si bien es cierto han existido profundas reformas legales al marco legal del proceso de desmovilización de las AUC, en la actualidad se está liderando diferentes proceso para el cumplimiento de los objetivos trazados en el Sistema de Justicia Transicional adoptado por Colombia”.*

#### *2.1.1.5. Población objetivo o beneficiaria de la política pública*

La política pública establece en la Resolución 754 de 2013 los criterios que deben demostrar las personas que consideren, tengan derechos a acceder a los beneficios sociales y económicos que ofrece el programa de reintegración en los siguientes términos: *“Podrá ser destinatario de los beneficios del proceso de reintegración que coordina e implementa la ACR, la persona certificada a partir de la vigencia del Decreto número 128 de 2003, por la autoridad competente como desmovilizada o desvinculada de un grupo armado organizado al margen de la Ley, cuando cumpla*

---

<sup>9</sup> El Acuerdo de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación es un instrumento de transición para poner en vigor los principios de verdad, justicia y reparación como complemento a los instrumentos jurídicos que se han establecido para tal efecto, y contribución al proceso de reconciliación nacional.



su mayoría de edad y se le haya restituido sus derechos por el ICBF, siempre que su situación jurídica se lo permita.”<sup>10</sup>

Para el período 2003 a 31 de mayo de 2014, la ACR ha contabilizado un total de 56.939 personas desmovilizadas, las cuales cuentan con su registro individual en el Sistema de Información para la Reintegración (en adelante SIR) de diferentes GAI como se describen en el cuadro 1.

Cuadro 1. Personas desmovilizadas en el período 2003 a I semestre 2014

GAI	Individual	Colectiva	Total
FARC	17.082	190	17.272
AUC	3.619	31.698	35.317
ELN	3.446	0	3.446
EPL	112	0	112
ERP	196	0	196
ERG	117	38	155
Otros	441	0	441
Total	25.013	31.926	56.939

Fuente: ACR Datos SIR con información Ministerio de Defensa (GAHD) y Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP)  
Elaboró: Equipo Auditor

Del total de 56.939 personas desmovilizadas, 47.304 (83%) decidieron ingresar al programa de reintegración. De éstos el 63,8% está recibiendo los beneficios económicos y el 36,2% no está siendo atendido por la ACR, debido a las razones detalladas en el cuadro 2.

Cuadro 2. Personas desmovilizadas que ingresaron a la ACR a corte I. Semestre de 2014

Población que ingresó a la ACR				Población que no ingresó a la ACR	
Población Objeto		Población No objeto			
Activos	21.388			Sin registro en PRVC	6.742
Suspendidos de beneficios económicos	360	Ausentes 6 meses o más	11.858	Extraditados	14
Inactivos	1.471	Fallecidos	3.104	Fallecidos	1.938
Terminó componetes	2.246	Pérdida de beneficio	2.092	Pérdida de beneficios	508
Culminados	4.738	Retiro voluntario	47	Retiro voluntario	8
	30.203		17.101		9.210

Fuente: ACR Datos SIR con corte 31 de Mayo de 2014  
Elaboró: Equipo Auditor

<sup>10</sup> Artículo 1º Resolución 754 de julio 18 de 2013



En relación con las personas desmovilizadas que han culminado el proceso de reintegración en el período objeto de estudio, el 21.3% son mujeres y el 78.7% son hombres. El 28% de los desmovilizados que culminan el proceso, se encuentran en un rango de edades entre 18 y 25 años, y la gran mayoría (58.4%) está en edades entre 26 y 40 años. Ver cuadro 3.

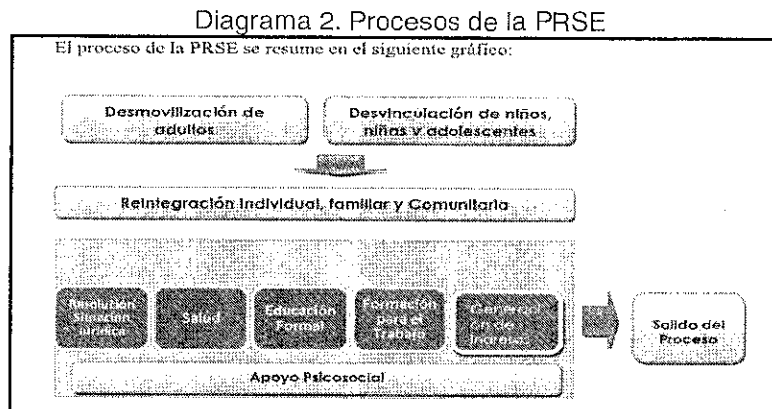
Cuadro 3. Personas desmovilizadas que culminan el proceso de Reintegración por sexo y grupo etario

Año Ingreso	2010	2011	2012	2013	2014	Total
<b>Grupo Etario</b>						
Entre 18 y 25 años	602	550	505	50	53	1.657
Entre 26 y 40 años	1.340	1.495	560	1.824	1.643	3.395
Entre 41 y 60 años	294	323	91	727	654	708
Mayor de 60 años	12	12	2	39	28	26
Por definir	9	8	6	4	11	23
<b>Total</b>	<b>2.257</b>	<b>2.388</b>	<b>1.164</b>	<b>2.644</b>	<b>2.389</b>	<b>5.809</b>
<b>Sexo</b>						
Femenino	566	412	259	493	356	1.237
Masculino	1.691	1.976	905	2.151	2.033	4.572
<b>Total</b>	<b>2.257</b>	<b>2.388</b>	<b>1.164</b>	<b>2.644</b>	<b>2.389</b>	<b>5.809</b>

Fuente SIR: Culminaciones en SIR a 30 de junio de 2014  
Elaboró: Equipo Auditor

## 2.1.2 Actores de la Política Pública

La PRSE tiene como entidad ejecutora a la ACR, con las competencias que le brinda el marco normativo antes descrito, que le permite conducir a las personas desmovilizadas a través de una ruta individualizada de reintegración a desempeñarse de manera autónoma, independiente, crítica y pacífica frente a las situaciones que le brinda la familia, la sociedad y la comunidad. Diagrama 2.

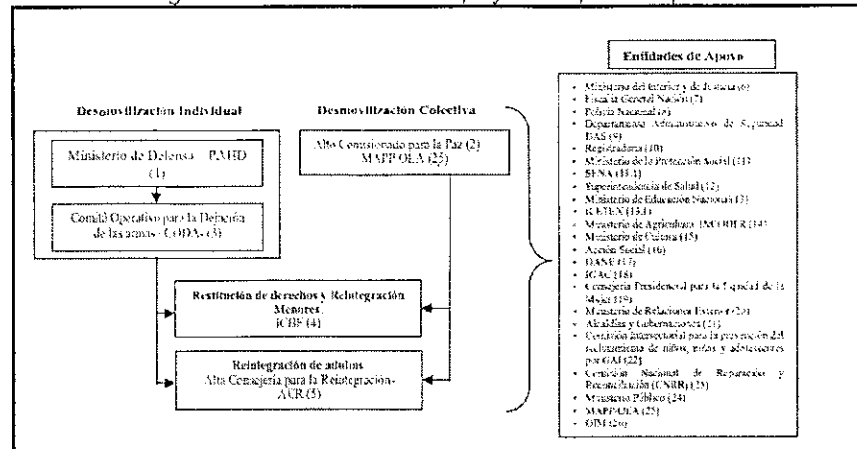


Fuente: Documento CONPES 3554 de 2008. Pág. 31



Para realizar las competencias y funciones encomendadas a la ACR, ésta debe apoyarse en una red de entidades para suplir las demandas sociales de los participantes, entre las cuales se destacan: el Ministerio de Defensa Nacional, el cual se encarga de coordinar, promover y ejecutar actividades relacionadas con la estrategia de desmovilización individual; el SENA, que se dedica a capacitar en competencias y orientación ocupacional, realizar intermediación laboral, certificar competencia laboral y emprendimientos para desmovilizados; el MEN, que se responsabiliza de diseñar, coordinar y ejecutar programas de formación básica, media, y superior para desmovilizados y sus familias; el Ministerio de Salud, que se dedica a gestionar ante el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (en adelante CNSSS) para la asignación de los cupos especiales para la vinculación de las PPR al régimen subsidiado de salud; y el ICBF, dedicado a coordinar y ejecutar programas de atención a menores de edad desvinculados o recuperados por la Fuerza Pública, entre otros. Diagrama 3.

Diagrama 3. Entidades de apoyo a la política pública



Fuente: Documento CONPES 3554 de 2008. Pg.31

## 2.2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA DE LA POLÍTICA

En este capítulo se presenta la evaluación de la política pública basada en los resultados que arrojan los cálculos de los indicadores, los resultados obtenidos mediante aplicación de encuestas y entrevistas a los beneficiarios del programa y profesionales reintegradores; así como la evaluación de la ejecución presupuestal de los recursos destinados para la política, la evaluación de las alianzas estratégicas de la ACR con el sector productivo y empresarial de carácter privado y la coordinación interinstitucional con entidades públicas del orden nacional y territorial.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Los resultados de la evaluación partieron de la definición de los objetivos y metas de la política del PRSE consignados en el PND 2010-2014 que se proponía promover la incorporación social, comunitaria y económica a las personas que se desmovilizan de los GAI. Así mismo, busca asegurar la superación de su condición anterior, 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 apoye al desmovilizado a regresar y convivir constructivamente en su entorno familiar y comunitario, y que lo comprometa con la superación de su situación y la permanencia en la legalidad<sup>11</sup>, para lograr estos propósitos se definieron los siguientes objetivos específicos:

- 1) Promover procesos de reintegración donde se ofrezcan beneficios directos e indirectos a los desmovilizados y sus familias, orientados al desarrollo de competencias y habilidades psicosociales, educativas, laborales y la generación de oportunidades, entre otros, para que puedan ser autónomos dentro del marco de la legalidad, ser miembros activos dentro de sus familias y comunidades, aportándole a su vez a la convivencia y a la reconciliación en coordinación y articulación con las entidades competentes del orden nacional y territorial.
- 2) Contribuir a la consolidación de relaciones de confianza entre los participantes del proceso y las comunidades receptoras, así como, entre estos y las instituciones. Para tal efecto, se fortalecerán espacios de encuentro y deliberación pública; se generarán capacidades para la construcción de consensos; se promoverá la cultura de la legalidad y la participación ciudadana, entre otros.
- 3) Promover iniciativas comunitarias, privadas e institucionales que permitan transformar imaginarios sociales sobre la Reintegración, y se conviertan en una posibilidad para consolidar acciones para la paz; facilitando la aceptación social de los participantes del proceso de reintegración, sin perjuicio del ejercicio de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> DNP. Informe de seguimiento –SINERGIA. 2003-2014

<sup>12</sup> PND 2010-2014. Pág. 514.



## 2.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores para esta política

En el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (en adelante SISMEG) se estipularon dos (2) indicadores para esta política pública: “*Participantes que culminan la Ruta de Reintegración de manera exitosa*” y “*Nuevas entidades vinculadas a la PRSE a través de algún mecanismo*”, los cuales fueron evaluados por medio de indicadores de eficacia, eficiencia y equidad. Las metas y resultados de los indicadores de la política en el SISMEG se consolidan en el cuadro 4.

Cuadro 4. Metas en el plan de desarrollo 2010-2014

Programa: Coordinar la prestación de servicios personalizados y diferenciados a los participantes de la PRSE										
	Meta Cuatrieni	Avance Cuatrieni	Meta 2011	Avance 2011	Meta 2012	Avance 2012	Meta 2013	Avance 2013	Meta 2014	Avance 2014
Nuevas entidades vinculadas a la PRSE a través de algún mecanismo	1.105	1.158	538	653	650	915	965	1.114	1.105	1.158
Participantes que culminan la Ruta de Reintegración de manera exitosa	4.539	4.950	349	0	906	812	2011	2.489	1.273	1.649

Fuente: SINERGIA-DNP.  
Elaboró: Equipo Auditor

Para la evaluación del cumplimiento de las metas de la política en el PND se diseñaron y calcularon cuatro (4) indicadores: dos de eficacia, uno de eficiencia y uno de equidad. De acuerdo con la Ley 42 de 1993, se definieron y evaluaron los principios de eficacia, eficiencia y equidad en los siguientes términos:

### 2.2.1.1 Indicador de Eficacia según cumplimiento de metas

El principio de eficacia establece que los resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas en términos de calidad.

El primer indicador de eficacia según cumplimiento de metas mide el grado de cumplimiento de los PPR que lograron culminar el proceso de reintegración<sup>13</sup> se define en el cuadro 5.

<sup>13</sup> De conformidad a los parámetros señalados en las Resoluciones 163 de 2011 y 754 de 2013.



Cuadro 5. Definición indicador de Eficacia según cumplimiento de metas

Titulo	Cumplimiento de metas
Variables del Indicador	Número de PPR obtenidos / Total de PPR programados:
objetivo	Definir el grado de cumplimiento del número de PPR programados respecto al número de PPR obtenidos a través de la culminación del programa.
Criterio del indicador	Valores mayores al 100%, se considera eficaz

Elaboró: Equipo Auditor

El indicador de eficacia relacionado con los PPR culminados, muestra que la gestión ha sido eficaz en todo el período, debido a que su resultado es mayor al 100%, esto se explica porque en cada vigencia, las PPR que culminan el proceso de reintegración, es mayor a la meta propuesta por la ACR. Sin embargo es pertinente señalar que se encontraron diferencias en la información suministrada por la entidad y la consignada en el SISMEG que fue enviada al grupo auditor como se puede observar en las columnas (1) y (3). Cuadro 6

Cuadro 6. Resultado del indicador de eficacia relacionado con las metas del PND relacionado con los PPR culminados

Período	PPR programado PND (2)	CGR		ACR (**)	
		PPR obtenido (1)	Eficacia PND (1) / (2)	PPR obtenido (3)	Eficacia PND (3) / (2)
2010	0	2.257			
2011	349	2.388	684%		
2012	906	1.164	128%	823	91%
2013	2.011	2.644	131%	2.489	124%
2014 (*)	1.274	2.389	188%	1.022	80%
<b>Cuatrenio</b>	<b>4.540</b>	<b>8.585</b>	<b>189%</b>	<b>4.334</b>	<b>95%</b>

(\*) A junio 30 de 2014

(\*\*) Dato SISMEG suministrados por ACR

Elaboró: Equipo Auditor

Los datos correspondientes a la columna (1) fueron suministrados por la ACR<sup>14</sup> al equipo auditor y la columna (3) son los datos consignados en SISMEG por la ACR, a pesar que tienen la misma fecha de corte. Se observa una diferencia en la información entregada, explicada por la ACR en el hecho que fueron elaborados por dos dependencias diferentes, sin embargo las fuentes de la base de datos es la misma, lo que permite inferir inconsistencia en la elaboración de informes y utilización de la información oficial.

<sup>14</sup> Respuesta de la ACR según radicado OFI 14-024347 / JMSC 5202023 de noviembre 13 de 2014.



### 2.2.1.2 Indicador de Eficacia según cumplimiento de metas entidades vinculadas

El segundo indicador de eficacia se construyó con el número de nuevas entidades vinculadas a los programas de la política definido en los términos que se indican en el cuadro 7.

Cuadro 7. Definición indicador de Eficacia según Cumplimiento de metas entidades vinculadas en PND

Título	Cumplimiento de metas
VARIABLES del Indicador	Número de nuevas entidades vinculadas obtenidas / Total de nuevas entidades vinculadas programadas:
objetivo	Definir el grado de cumplimiento del número de nuevas entidades vinculadas a la política respecto al número de nuevas entidades programadas.
Criterio del indicador	Valores mayores al 100%, se considera eficaz

Elaboró. Equipo Auditor

El indicador de eficacia relacionado con las metas del PND relacionado con la vinculación de nuevas entidades al proceso de reintegración con la ACR muestra que la gestión ha sido eficaz en todo el período de análisis, debido a que su resultado en todas las vigencias es mayor al 100%, esto se explica porque en cada vigencia el número de nuevas empresas vinculadas es mayor a la meta propuesta por la ACR, indicando con esto que la gestión adelantada por la ACR ha sido eficaz.

Cuadro 8. Resultado del indicador de eficacia relacionado con las metas del PND relacionado con nuevas entidades vinculadas

Período	Nuevas entidades vinculadas programadas PND (2)	Nuevas entidades vinculadas obtenido (1)	Eficacia PND (1) / (2)
2010	0	288	
2011	538	653	121%
2012	650	915	141%
2013	965	1.114	115%
2014 (*)	1.105	1.163	105%
<b>Cuatrenio</b>	<b>3.258</b>	<b>3.845</b>	<b>118%</b>

\* A Junio 30 de 2014

Fuente: SISMEG suministrado por la ACR.

Elaboró: Equipo Auditor

### 2.2.1.3 Indicador de Eficiencia por cobertura del servicio

El principio de eficiencia permite determinar en la administración, en un período seleccionado, que la asignación de los recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados.





El indicador de eficiencia se construyó para medir el grado de cobertura del servicio según los recursos ejecutados por concepto de Funcionamiento-Transferencia<sup>15</sup> respecto a los beneficios entregados a los participantes.

Cuadro 9. Definición indicador de Eficiencia por cobertura del servicio

Titulo	Cobertura del servicio
Variabes del Indicador	Beneficio económico por componente / Total Gasto de Funcionamiento –Transferencias
objetivo	Definir el grado de cobertura del servicio según beneficios económicos recibidos por componente respecto al total de gastos ejecutados por Funcionamiento-Transferencias.
Criterio del indicador	Porcentajes mayores al 50% se consideran eficiente.

Elaboró: Equipo Auditor

Este indicador de eficiencia relaciona la proporción de los recursos ejecutados por componentes, respecto al total de gastos de Transferencias, debido a que el PPR puede asistir a alguno de estos componentes o simultáneamente a todos, para poder recibir los beneficios económicos; por lo tanto, para la interpretación del mismo, se hace necesario sumar los recursos por vigencias para determinar el nivel de eficiencia definido previamente.

El comportamiento del indicador está determinado por los servicios que demande los PPR según la elección del componente(s) de acuerdo con su ruta de reintegración. El indicador muestra disminución en la ejecución de los recursos entregados como beneficio económico a los participantes en Formación Académica y en Formación para el Trabajo en las vigencias.

Cuadro 10. Resultado del indicador de eficiencia  
Según cobertura de la población atendida

COMPONENTE	2010	2011	2012	2013	2014 (*)
PSICOSOCIAL	30%	32%	36%	15%	3%
EDUCACION	30%	18%	10%	9%	7%
F. TRABAJO	7%	4%	2%	3%	3%
CAPITAL SEMILLA	8%	0%	1%	4%	1%
TOTAL BIE	76%	54%	50%	30%	14%

Fuente: ACR. Elaborado CGR

Se concluye que el indicador de eficiencia arrojó un valor promedio del 52% que indica que la entidad cumplió con dicho principio.

<sup>15</sup> La denominación Funcionamiento-Transferencia se encuentra en la estructura presupuestal de la ACR.



#### 2.2.1.4 Indicador de Equidad según la distribución de unidades de negocios productivos a las PPR

El principio de equidad consiste en identificar que los receptores de la acción económica y la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entidades territoriales, sea equilibrada y proporcional a las necesidades de los potenciales beneficiarios.

El indicador de equidad se construyó tomando en consideración la adjudicación y ubicación geográfica de las unidades de negocios productivos demandadas y desembolsadas a los participantes según el departamento de residencia.

Cuadro 11. Definición Indicador de Equidad según la distribución de unidades de negocios productivos a las PPR

Título	Distribución de unidades de negocios productivas demandadas por las PPR
VARIABLES del Indicador	Número de unidades de negocios productivas demandadas y aprobadas por departamento y el Promedio de PPR con otros beneficios económicos por departamento
objetivo	Determinar el grado de equidad en la aprobación de unidades de negocios productivas demandadas por las PPR en los departamentos.
Criterio del indicador	Valores menores al 0.50 se considera que existe equidad.

Elaboró: Equipo Auditor.

En este caso el indicador de equidad relaciona el número de unidades de negocios productivas demandadas y aprobadas para las PPR. El indicador de equidad se diseñó utilizando el cálculo de los deciles<sup>16</sup> de la ubicación geográfica de las unidades de negocios demandadas, los cuales fueron ponderados por el número promedio de PPR por departamento. Para su análisis se compara el desplazamiento de los valores de los deciles entre vigencias.

El comportamiento del indicador está determinado por las solicitudes que demande los PPR según el cumplimiento de los requisitos y compromisos adquiridos de acuerdo con el plan definido en su ruta de reintegración. El indicador muestra desviaciones de deciles inferiores al 0.5 entre vigencias, lo que significa que el número de proyectos aprobados respeta el principio de equidad de conformidad con el rango definido.

<sup>16</sup> En una distribución de datos, es el número que divide en diez partes iguales al conjunto de valores.



Cuadro 12. Resultado del indicador de Equidad según la distribución de unidades de negocios productivos a las PPR

Departamento	Promedio PPR	Ponderador PPR (wi)	Desplazamiento Deciles por Unidades de negocio		
			2011-2010	2012-2011	2013-2012
Arauca	95	0,30%	1	2	1
Nariño	249	0,80%	1	5	3
Casanare	597	1,91%	2	2	1
Atlántico	905	2,89%	8	8	4
Caldas	380	1,21%	3	4	1
Cauca	468	1,49%	3	1	1
Cundinamarca	1.142	3,65%	2	3	5
Sucre	643	2,05%	1	2	0
Huila	755	2,41%	3	0	3
Boyacá	589	1,88%	5	8	3
Caquetá	647	2,07%	0	1	1
Norte de Santander	788	2,52%	0	4	3
Quindío	294	0,94%	6	3	2
Bogotá D.C.	3.533	11,28%	1	3	2
Tolima	780	2,49%	2	0	1
Meta	1.792	5,72%	7	2	1
Risaralda	646	2,06%	1	1	2
Santander	1.515	4,84%	8	5	2
Cesar	2.256	7,21%	0	1	1
Bolívar	899	2,87%	0	3	4
Magdalena	1.455	4,65%	1	1	0
Valle del Cauca	1.762	5,63%	1	0	1
Córdoba	2.279	7,28%	3	5	7
Antioquia	6.841	21,85%	5	5	0
Promedio PPR	31.306	1			
Indicador equidad (deciles)			0,194	0,209	0,149
Indicador promedio equidad			0,008	0,009	0,006

Fuente: ACR. Elaboró: Equipo Auditor

### 2.2.1.5 Mapas geo-referenciados de los PPR

La distribución geográfica de los PPR se analiza en tres (3) mapas de geo-referenciación: el primero muestra el departamento en donde el participante ha recibido algún tipo de beneficio o ha surtido pasos dentro de la ruta de reintegración; el segundo, registra la región de adjudicación de la unidad de negocio productivo y el tercero, señala el lugar de residencia de la persona al primer semestre de 2014.

En el primer mapa se analiza la distribución geográfica de los 30.987 beneficiarios, por concepto de la asistencia a las actividades de los componentes psicosocial, formación académica y formación para el trabajo.

Los PPR se encuentran distribuidos geográficamente en el período 2010-2014 en las siguientes regiones:



Aproximadamente el 60% de los PPR que han sido beneficiados se concentra en 6 departamentos (Antioquia, Bogotá D.C., Cesar, Córdoba, Meta y Valle). Con menos de 100 PPR se encuentran los departamentos conocidos como territorios nacionales.

Cuadro 13. Distribución geográfica de los PPR por beneficios económicos

Departamento	PPR beneficiados	%
Antioquia	6511	21%
Bogotá D.C.	3415	11%
Cesar	2167	7%
Córdoba	2129	7%
Meta	1752	6%
Valle del Cauca	1692	5%
Resto	13320	43%

Departamento	PPR beneficiados	%
Arauca	93	0,3%
Guaviare	68	0,2%
Vichada	35	0,1%
Guainía	22	0,1%
Vaupés	17	0,1%
Amazonas	8	0,0%
San Andrés	2	0,0%

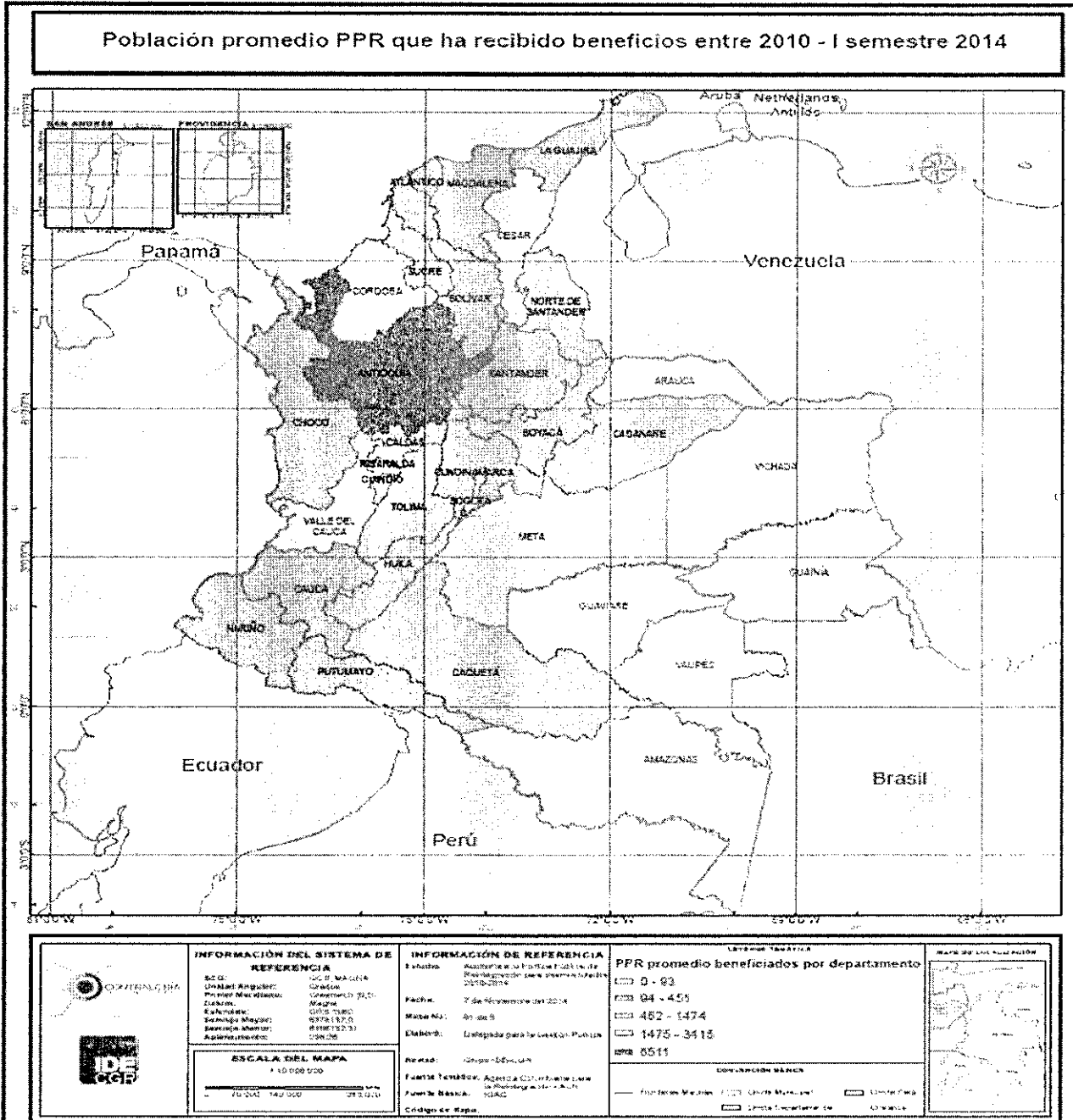
Fuente: Información SIR-ACR. Aplicativo IGAC.  
Elaboró: Equipo Auditor

La distribución geográfica de los beneficiarios guarda una relación directa con los tipos de desmovilizaciones realizadas en el país entre los años 2003-2006 por los grupos de AUC principalmente ubicados en el departamento de Antioquia, estableciéndose en su mayoría en esa región. Por su posición estratégica de desarrollo económico la segunda opción se encuentra en Bogotá, D.C. y en tercer lugar, por la influencia de estos grupos armados ilegales, siguen los departamentos de Córdoba, César, Meta y Valle del Cauca. El menor número de beneficiarios están en los departamentos de la Orinoquía y Amazonía que se caracterizan por la influencia de los grupos armados ilegales de las FARC y ELN, que solamente se han desmovilizado de manera individual. Mapa 1.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Mapa 1. Distribución geográfica de los beneficiarios por apoyos económicos del programa. 2010- 2014





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El segundo mapa hace referencia a la distribución geográfica de las 3.204 unidades de negocios productivos adjudicados a los participantes; que muestra que el 63% de éstas, se concentraron en 8 departamentos, con presencia de grupos armados ilegales de las AUC y que se desmovilizaron de manera colectiva en el período 2003-2006.

Cuadro 14. Distribución geográfica de las Unidades de negocios productivos adjudicados

Departamento	Proyectos Productivos	%
Antioquia	362	11%
Meta	306	10%
Bolívar	306	10%
Córdoba	264	8%
Santander	224	7%
Cesar	204	6%
Risaralda	192	6%
Bogotá D.C.	172	5%
Resto	1174	37%

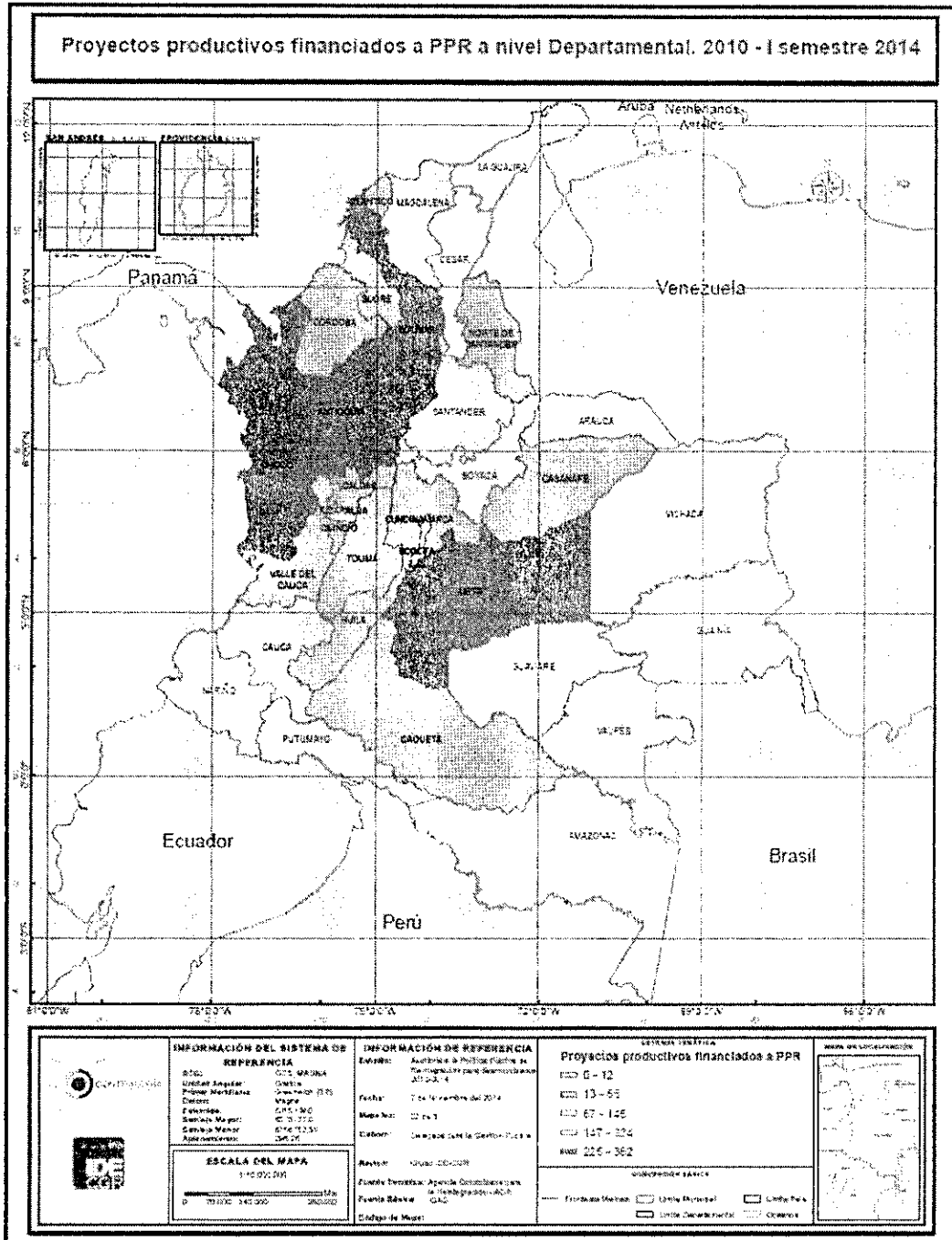
Departamento	Proyectos Productivos	%
Putumayo	12	0,4%
Boyacá	10	0,3%
Arauca	8	0,2%
Chocó, Nariño, Guajira, Guaviare, Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas y San Andrés	0	0%

Fuente: Información SIR-ACR. Aplicativo IGAC.  
Elaboró: Equipo Auditor

Se evidencia que existen 9 departamentos en los cuales no se han adjudicado proyectos productivos, y se mantiene la tendencia en las regiones de Orinoquía, Sur del país y Amazonía; esta tendencia se explica porque los grupos armados ilegales, FARC y ELN, que se ubican en esta región, aún no se han desmovilizado de manera masiva. Mapa 2.



Mapa 2. Distribución geográfica de los beneficiarios por unidades de negocios productivos 2010- 2014



Fuente: Información SIR-ACR. Aplicativo IGAC. Elaboración CGR.



El tercer mapa señala el lugar de residencia que ha escogido la PPR para domiciliarse con corte al I semestre de 2014. El mayor porcentaje de participantes del programa ha escogido al departamento de Antioquía como lugar de residencia, se evidencia que el 61% de las PPR se ha residenciado en sólo 6 departamentos,

Cuadro 15. Distribución geográfica de los PPR por departamentos más representativos de residencia

Departamento	PPR por Dpto. de residencia	%
Antioquia	6312	21%
Bogotá D.C.	3157	10%
Cesar	2047	7%
Córdoba	2022	7%
Meta	1884	6%
Valle del Cauca	1563	5%
Santander	1488	5%
Resto	11783	39%

Fuente: Información SIR-ACR. Aplicativo IGAC.  
Elaboró: Equipo Auditor.

Las razones que explican esta distribución están relacionadas con las condiciones de desarrollo económico del Distrito Capital, y en relación con las otras regiones, se debió a que éstas fueron sitios de ubicación de los grupos armados ilegales de las AUC que decidieron desmovilizarse de manera colectiva.

Cuadro 16. Distribución geográfica de los PPR por departamentos menos representativos de residencia

Departamento	PPR por Dpto. de residencia	%
Arauca	91	0,3%
Guaviare	58	0,2%
Vichada	40	0,1%
Guainía	23	0,1%
Vaupés	19	0,1%
Amazonas	11	0,0%
San Andrés	1	0,0%

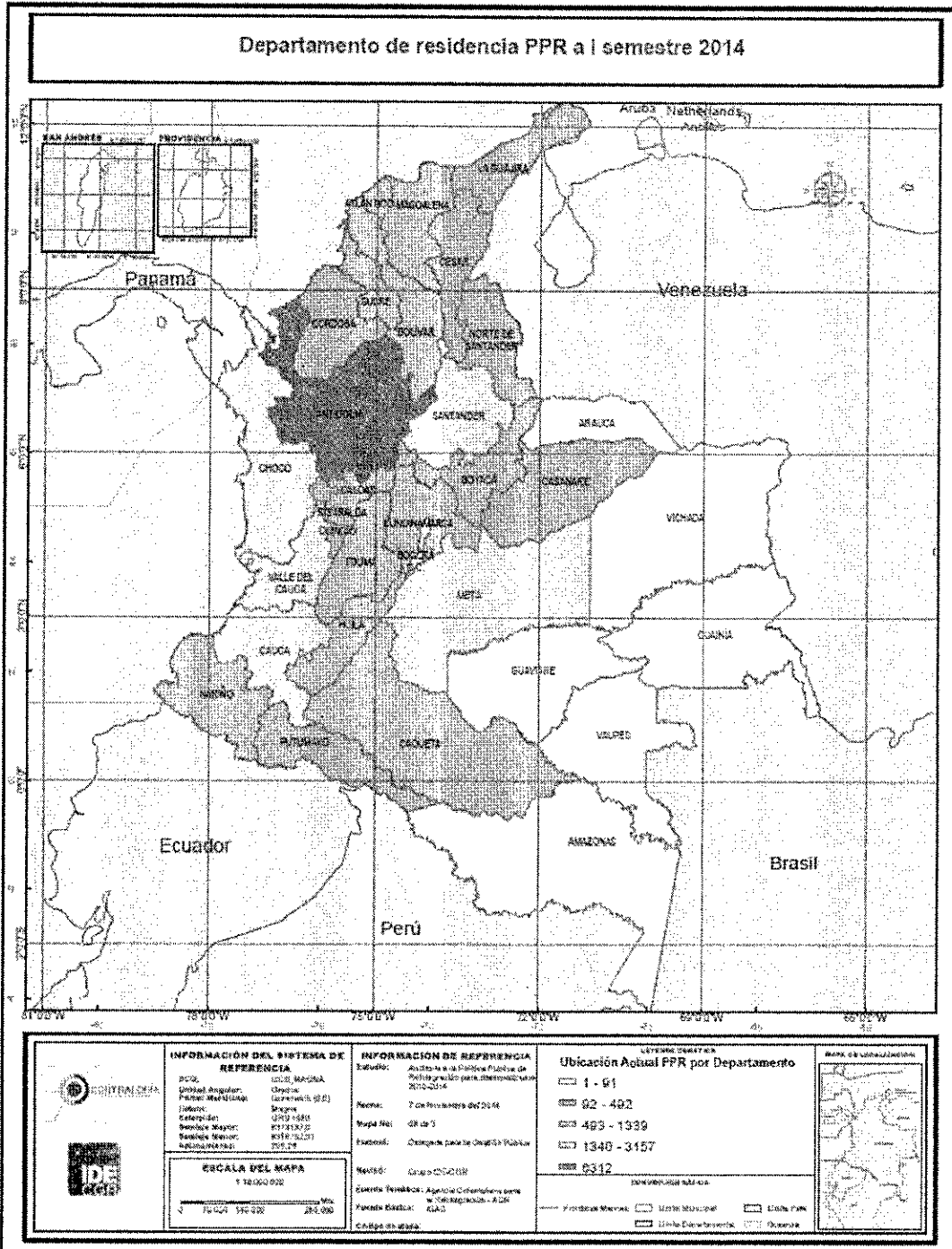
Fuente: Información SIR-ACR. Aplicativo IGAC.  
Elaboró: Equipo Auditor

En las regiones que fueron menos seleccionadas como sitio de residencia, tales como Orinoquía y Amazonía, con menos de 100 residentes, persiste la tendencia. Las causas de este comportamiento tienen que ver con las mismas razones expuestas en los mapas anteriores. Mapa 3.





Mapa 3. Distribución geográfica por lugar de residencia de los beneficiarios  
2010 - 2014



Fuente: Información SIR-ACR. Aplicativo IGAC. Elaboró: Equipo Auditor

### 2.2.1.6 Recursos invertidos en la reintegración - Gasto social

La auditoría analizó la evolución de la ejecución del gasto, en el último cuatrienio, destinado al proceso de reintegración; en particular, la composición entre gastos de funcionamiento e inversión, y la relación en su distribución. El análisis se basó en estadísticas oficiales del Ministerio de Hacienda, la ACR, el SENA, el ICBF y el MEN.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3° del Decreto 4138 de 2011, el presupuesto de la ACR está constituido por los siguientes bienes y recursos:

- Partidas del Presupuesto General de la Nación (en adelante PGN).
- Recursos provenientes de crédito interno y externo, previa incorporación en el PGN.
- Recursos provenientes de la cooperación nacional e internacional, previa incorporación en el PGN.
- Donaciones en dinero que ingresen a la entidad, previa incorporación en el PGN y las donaciones en especie legalmente aceptadas.
- Bienes y recursos que se adquieran a cualquier título de conformidad con la ley.

Los recursos destinados para el proceso de reintegración a partir de 2002 y conforme a lo dispuesto por el Decreto Ley 200 de 2003, por ser el proceso de reinserción, se orientaron y se ejecutaron hasta octubre de 2006, por el Ministerio del Interior y de Justicia. A partir del 2007 y hasta el 2011, la ejecución estuvo en cabeza de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración. Posteriormente, desde la creación de la ACR en noviembre de 2011, el presupuesto es ejecutado por esta entidad.

Durante las vigencias 2010 y 2011, el presupuesto se comprometió dentro del programa de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración por \$300.217,80 millones<sup>17</sup>. El presupuesto comprometido por la ACR, para acompañar los diferentes programas del proceso de reintegración, en las vigencias 2012 al 2013 y primer semestre de 2014 fue de \$368.631,87 millones, para un total de gasto de reintegración de \$668.849,67 millones. Entendiéndose como recursos comprometidos la operación mediante la cual se afecta definitivamente la apropiación presupuestal, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin.

<sup>17</sup> La reintegración social, económica y jurídica de los desmovilizados de los grupos armados inició en el Ministerio del Interior y Justicia entre 2003 y agosto de 2006, entre septiembre de 2006 y octubre de 2011 continuó como un programa del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República DAPRE y a partir del 3 de noviembre de 2011 con la creación de la ACR.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Al analizar el presupuesto por grupo de gasto, se destaca la participación de los gastos de funcionamiento en 98,22% del gasto total y el porcentaje destinado al rubro de inversión en 1,78%. Los gastos de personal y transferencias son las cuentas que canalizaron los mayores porcentajes de recursos con relación al monto total comprometido.

La inversión de la ACR en el 2011 fue del 2,83% de la totalidad del presupuesto, la cual se orientó principalmente a atender la implementación y desarrollo de acciones para la reintegración de desmovilizados en comunidades receptoras a nivel nacional. El 0,03% y el 2,72% en el 2012 y 2013 respectivamente, al apoyo administrativo e intervenciones comunitarias<sup>18</sup>, intercambio de experiencias e intervenciones de prevención y el 3,32% en el primer semestre de 2014 en procesos de convivencia, reintegración y conciliación, así como el fortalecimiento de entornos de protección de la niñez y la juventud, y capacitación de las comunidades receptoras de población en proceso de reintegración.

Durante las vigencias objeto de análisis, se comprometieron recursos para gastos de personal por \$57.128,92 millones, gastos generales por \$22.009,88, transferencias por un monto de \$589.710,87 millones<sup>19</sup> e inversión por \$12.095,56 millones, los mismos se relacionan a en el siguiente cuadro.

Cuadro 17. Compromisos presupuestales ACR (Millones de pesos)

Presupuesto/Vigencia	2010	2011	2012	2013	I- VI/2014	Total	%
<b>Gastos de Personal</b>							
Apropiados			18.921,40	26.725,81	27.208,00	72.855,21	
Comprometidos			17.334,51	24.734,35	15.060,06	57.128,92	8,39
Saldo por ejecutar			1.586,89	1.991,46	12.147,94	15.726,29	
<b>Gastos Generales</b>							
Apropiados			8.117,14	10.385,71	9.939,00	28.441,85	
Comprometidos			6.321,91	9.562,24	6.125,73	22.009,88	3,23
Saldo por ejecutar			1.795,23	823,47	3.813,27	6.431,97	
<b>Transferencias</b>							
Apropiadas	168.124,41	154.643,44	116.094,20	115.144,48	108.584,00	662.590,53	
Comprometidas	164.832,73	135.385,07	113.057,63	107.396,87	69.038,57	589.710,87	86,60
Saldo por ejecutar	3.291,68	19.258,37	3.036,56	7.747,60	39.545,43	72.879,65	
<b>Inversión</b>							
Apropiada	1.123,99	4.314,40	100,00	4.290,00	3.098,00	12.926,39	
Comprometida	1.042,43	3.946,32	43,31	3.965,50	3.098,00	12.095,56	1,78
Saldo por ejecutar	81,56	368,08	56,69	324,50	0,00	830,83	

<sup>18</sup> Intervenciones comunitarias: es una estrategia complementaria a la ruta de reintegración individual de los desmovilizados. Estas acciones brindan a las poblaciones, objeto de intervención, herramientas y capacidades que promuevan la resolución pacífica de los conflictos, la participación ciudadana y la confianza entre los desmovilizados, las comunidades receptoras y las autoridades locales.

<sup>19</sup> Transferencias Fondo de programas especiales para la Paz: programa de reintegración económica y social.



Total Apropriado	169.248,40	158.957,84	143.232,74	156.546,00	148.829,00	776.813,98	
Total Comprometido	165.875,16	139.331,39	136.757,37	145.658,97	93.322,36	680.945,25	100,00
Saldo por Ejecutar	3.373,25	19.626,45	6.475,38	10.887,03	55.506,64	95.868,74	

Fuente: MHCP – ACR. Elaboró: Equipo Auditor

### 2.2.1.7 Recursos de Cooperación Internacional

Los recursos que el Gobierno Nacional destina a la reintegración, se complementan con una fuente externa al tesoro público: la cooperación de recursos para acciones de servicio social<sup>20</sup> proveniente de la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante OIM)<sup>21</sup> previa incorporación en el PGN.

El Convenio de Cooperación No. 819 DDR 423, suscrito entre la ACR y la OIM en el año 2012, tiene como objeto *“aunar esfuerzos para generar espacios y condiciones que faciliten la participación de la población en proceso de reintegración a iniciativas que contribuyan al mejoramiento de las condiciones sociales de las comunidades que los acogen, en el marco de las acciones de servicio social y reparación que exige la Ley 1424 de 2010 para otorgar beneficios jurídicos respecto a la libertad y promover la culminación del proceso de reintegración de forma responsable.”*

La OIM aporta recursos por \$1.733,66 millones, para la identificación, implementación y sistematización de acciones de servicio social, para que los participantes cumplan con la mencionada ley y puedan acceder a los beneficios relacionados con la libertad en el marco de justicia transicional. Por su parte, la ACR en virtud del mencionado convenio, aportó recursos por \$1.579,98 millones.

Cuadro 18. Recursos de Cooperación Internacional

Convenio ACR- OIM	Valor convenio	Millones de pesos	
		Aportes OIM	Aportes ACR
Valor convenio	1.938,66	1.128,66	810,00
Adición 2013	624,98	155,00	469,98
Adición 2014	750,00	450,00	300,00
Total	3.313,64	1.733,66	1.579,98

Fuente: ACR. Elaboró: Equipo Auditor

<sup>20</sup> Acciones de servicio social descritas en la resolución No 346 de 2012; embellecimiento de espacio público, recuperación ambiental, acompañamiento a la atención en salud, acompañamiento en atención alimentaria a comunidades vulnerables, generación de espacios de recreación, arte, cultura y deporte, multiplicadores de conocimiento, prestación de servicios en el oficio propio del desmovilizado en proceso de reintegración.

<sup>21</sup> Es una organización intergubernamental, fundada en 1951, que se ocupa de la problemática de las migraciones. Con sede en Ginebra, cuenta con oficinas locales en más de 100 países. Se trata de una organización creada por tratado por los Estados soberanos



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Adicional al convenio internacional mencionado, la ACR ha suscrito convenios con algunas entidades nacionales tanto públicas como privadas, dentro de las que se encuentran: Alcaldía Local de Bogotá Rafael Uribe Uribe, Empresa de Servicios Públicos de Valledupar EMDUPAR S.A E.S.P, Empresas Públicas de Melgar EMPUMELGAR E.S.P, Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A E.S.P, Departamento del Atlántico, Municipio de Villavicencio y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, en donde las PPR realizan sus actividades de servicio social, con fundamento en las condiciones pactadas en dichos convenios, observando que la ACR no destinó recursos para los mismos.

#### 2.2.1.8. Recursos provenientes de otras entidades nacionales

La inversión que hace el Gobierno Nacional en la reintegración no sólo corresponde a la ACR, ya que también se incorpora la oferta pública nacional y territorial, como salud, educación, formación para el trabajo, entre otros; por lo que la ACR como entidad encargada de la política pública, gestiona y coordina con las respectivas entidades públicas y privadas, de acuerdo con la competencia de éstas, al igual que programas orientados a promover el acceso, la permanencia y el avance de los participantes en su proceso de reincorporación.

Con el apoyo de terceros, o recursos propios de las entidades nacionales y territoriales, la ACR busca ampliar la cobertura de programas que faciliten la reintegración; es así como el SENA ha sido un aliado estratégico de la ACR en procesos de formación para el trabajo de los desmovilizados, en toda su red nacional de centros de formación y ha implementado acciones para facilitar el ingreso de esta población a su oferta académica complementaria y titulada<sup>22</sup>.

En el siguiente cuadro, se especifican los recursos ejecutados en los procesos de formación para el trabajo por parte del SENA, quien manifiesta que: *“La información se registra en cupos de formación por cuanto un desmovilizado puede acceder a más de una acción de formación en el SENA”*<sup>23</sup>. (...) *“para brindar atención a esta población el SENA no destina recursos específicos, pero se determina la inversión institucional realizada para atender acciones de formación para la Población caracterizada como Personas en Proceso de Reintegración (Antes Reinsertados)”*<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Oferta complementaria y titulada: son programas de formación técnica, tecnológica o especializaciones con una duración aproximada que varía entre 3 meses y 2 años, en la cual se obtiene una titulación al aprobar satisfactoriamente todas sus etapas.

<sup>23</sup> Oficio de respuesta a la CGR No. 2014-05-051298

<sup>24</sup> Oficio de respuesta a la CGR No. 2014-05-051298



Cuadro 19. Cupos de Formación para PPR  
(Millones de pesos)

Vigencia	Valor Inversión
2010	3,233,54
2011	3,364,17
2012	2,689,98
2013	2,125,78
2014 *	2,392,53
Total	\$13,806,00

Fuente: SENA - \* con corte a agosto de 2014. Elaboró: Equipo Auditor

El ICBF destinó \$28.968 millones durante las vigencias objeto de estudio, dirigidos a la atención de los niños(as) y adolescentes, víctimas de reclutamiento ilegal, que se desvincularon de los grupos armados al margen de la Ley e ingresaron al programa de atención en este Instituto, en los siguientes proyectos: Hogar Gestor-Desvinculados, Hogares Tutores- Desvinculados, Hogar Transitorio- Desvinculados y Centro de Atención Especializada- Desvinculados.

Cuadro 20. Valor total ejecutado por ICBF  
(Millones de pesos)

Vigencia	Valor Ejecutado	No. De cupos
2010	5.743,51	727
2011	5.561,96	624
2012	5.404,56	590
2013	4.973,27	531
VI- 2014	7.285,02	564
Total	28.968,32	

Fuente: Subdirección de Restablecimiento de Derechos del ICBF - Elaboró: Equipo Auditor

En el siguiente cuadro, se relaciona el número de beneficiarios de la población inscrita en el programa de reintegración, y los recursos asignados a dicha población en los niveles de primaria y básica secundaria, identificados por el MEN, recursos que son girados mediante la asignación del Sistema General de Participaciones, (en adelante SGP), de esta manera se garantiza la prestación del servicio educativo.

Cuadro 21. Recursos asignados por el MEN  
(Millones de pesos)

Vigencia	Recursos asignados	Población reconocida
2010	8.178	7.015
2011	9.601	6.863
2012	9.347	6.598
2013	9.356	6.586
Total	36.482	

Fuente: Oficina de Planeación y Finanzas del MEN – Elaboró: Equipo Auditor



En la vigencia de estudio, esta política pública ha invertido \$760.198 millones, con el fin de reincorporarlos a la vida de una manera legal. Estos recursos corresponden al 0,02% del PIB y 1.57% del presupuesto de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea). Lo anterior evidencia que los recursos ejecutados para la reintegración, no son lo suficientemente significativos respecto del PIB y del presupuesto asignado para la seguridad y la defensa nacional, teniendo en cuenta los retos que conlleva la política de reintegración en el mediano y largo plazo.

Cuadro 22. Participación de los recursos ejecutados en relación con el PIB y el presupuesto de las Fuerzas Armadas 2010-Primer semestre 2014

Entidades	Millones de pesos					
	2010	2011	2012	2013	2014 (*)	Total
ACR	165.875	139.331	136.757	145.658	93.322	680.943
SENA	3.233	3.364	2.689	2.125	2.392	13.803
ICBF	5.745	5.562	5.405	4.973	7.285	28.970
MEN	8.178	9.601	9.347	9.356		36.482
Total	183.031	157.858	154.198	162.112	102.999	760.198
PIB	544.924.000	619.894.000	665.441.000	707.363.783	760.769.749	3.298.392.532
PTO F.F.A.A.	8.475.833	8.647.218	9.586.839	10.936.092	10.698.457	48.344.439
% PIB	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,01%	0,02%
% Pto F.F.A.A.	2,16%	1,83%	1,61%	1,48%	0,96%	1,57%

Fuente: Presupuesto SIIF. DANE. ACR. Elaborado CGR.

Nota: PIB expresado en millones de pesos corrientes, series sin desestacionalizar. Hasta 2012 la fuente son las cuentas anuales del DANE. Las estimaciones de 2013 y 2014 se efectuaron con base en las variaciones reportadas en las cuentas trimestrales.

(\*) Cifras a primer semestre

### 2.2.1.9. Recursos de Fundaciones y Corporaciones

Durante los años 2012 y 2013, se invirtieron recursos a través de convenios con otras organizaciones del sector privado: la Fundación Bolívar Davivienda (en adelante FBD) y la Corporación Dunna para la asistencia a través del yoga para desmovilizados en proceso de reintegración y/o tamizaje de trastornos de estrés postraumático y/o ansiedad en cuatro ciudades del país: Bogotá, Medellín, Armenia y Bucaramanga.

El Proyecto mencionado sobre el yoga pretende alcanzar la “*mejora de la funcionalidad y la disminución del sufrimiento emocional de excombatientes del conflicto armado Colombiano, con diagnóstico de trastorno de estrés postraumático, mediante la intervención alternativa con Yoga*”. Se observó una mejora en los índices de estrés post-traumático y ansiedad de los participantes de dicho programa respecto a los que decidieron no participar.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Cuadro 23. Recursos invertidos en los convenios  
Millones de pesos

Año	Fuente de recursos	Valor	Beneficiarios
2012	FBD - ACR	282,87	250
2013	FBD - ACR - DUNNA	238,09	150
	<b>Total</b>	<b>520,96</b>	

Fuente: ACR – Elaboró: Equipo Auditor

Para la oferta del servicio educativo, la ACR articula directamente con el MEN y sus respectivas Secretarías, en las ciudades o municipios; en este sentido, para las vigencias 2010 y 2011 ejecutó \$975,69 millones a través de un convenio de asociación con la Fundación Internacional de Pedagogía Conceptual Alberto Merani, para llevar a cabo el Programa de Educación y Formación dirigido a las personas adultas en proceso de reintegración y comunidad.

#### 2.2.1.10. Beneficios económicos recibidos por las PPR

El beneficio económico es un apoyo en dinero que se otorga a las personas en proceso de reintegración, sujeto a la asistencia y cumplimiento del 90% de las actividades programadas en su ruta de reintegración, dentro de los beneficios de atención psicosocial, gestión de educación y gestión en formación para el trabajo. El beneficio no se constituye en fuente de generación de ingresos, y no puede ser otorgado de forma indefinida.

Durante el periodo comprendido entre el 2010 y junio de 2014, los recursos desembolsados en beneficios económicos recibidos por las PPR descienden en el período analizado. De igual manera la demanda por servicios en formación académica y formación para el trabajo, decrecen por tipo de servicio, tomando como referente la demanda por la atención psicosocial. Esta situación ocasionó que los beneficios económicos entregados del 2010 por \$49.214,55 millones disminuyeran a \$15.995.84 millones en el 2013.

Del acompañamiento psicosocial en la vigencia 2012, en el cual participaron 32.809 personas, sólo 10.409 desmovilizados realizaron programas de educación y 3.210 en formación para el trabajo. Igual comportamiento se presenta para el 2010, 2011, 2013 y primer semestre de 2014, lo que evidencia retos para la ACR en la promoción del desarrollo y crecimiento de las capacidades y competencias de las personas en proceso de reintegración, instituidas en la política pública como primera condición para una verdadera reintegración hacia su autonomía.



Cuadro 24. Beneficios económicos recibidos por los Reintegrados por Demanda de Servicios.  
Millones de pesos.

Vigencia	Beneficio Económico PSI	No.*	Beneficio FA	No. *	Beneficio FPT	No. *	Total
2010	\$49.214,55	32.794	\$50.499,30	23.245	\$11.930,59	10.169	\$107.100,00
2011	43.390,63	32.418	24.036,02	17.712	5.886,61	7.385	73.313,26
2012	40.331,57	32.809	\$11.641,44	10.409	\$2.556,26	3.210	54.529,27
2013	15.995,84	31.433	9.386,88	7.779	3.095,84	4.479	28.478,56
VI- 2014	1.911,52	14.486	5.130,24	5.698	2.205,28	2.921	.9247,04
Total	\$134.848,27		\$100.693,88		\$25.674,58		\$234.942,53

Fuente: ACR. Elaboró: Equipo Auditor

\* Numero de PPR. PSI: Psicosocial. FA: Formación Académica. FPT: Formación para el trabajo

### 2.2.1.11. Estímulo Económico para Micro planes de Negocio

El estímulo económico para micro planes de negocio es un apoyo con capital semilla que por una sola vez, y previo cumplimiento de los requisitos exigidos, otorgó la entonces Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas. Actualmente, la ACR entrega los recursos aprobados al desmovilizado en proceso de reintegración, para la financiación de estos planes de negocio de tipo individual o asociativo que facilite su reintegración económica.

Durante el 2010 y 2011, la antes denominada Alta Consejería Presidencial, hoy ACR, desembolsó \$14.036,13 millones para la creación de 1.364 planes de negocio, y entre 2012 y junio de 2014 la ACR, a través de la asesoría y apoyo con capital semilla, desembolsó \$6.323,91 millones para la financiación de 1.535 planes de negocios.

Cuadro 25. Beneficio Económico Capital semilla  
Millones de pesos

Vigencia	No. Beneficiarios	Capital Semilla
2010	1.271	13.658,23
2011	93	377,90
2012	239	1.444,26
2013	885	4.147,51
VI-2014	411	732,14
Total		20.360,04

Fuente: ACR. Elaboró: Equipo Auditor



### 2.2.1.12. Costos de honorarios de los profesionales reintegradores

El gasto social de reintegración desde el 2012 hasta junio de 2014, fue de \$57.385,98 millones, correspondientes a la contratación de profesionales reintegradores integrales, que atendieron a las PPR.

Cuadro 26. Honorarios de los reintegradores  
Millones de pesos

Año	No. reintegradores	Total
2012	442	12.870,68
2013	538	16.660,53
2014 *	712	27.854,77
Total		57.385,98

Fuente: ACR – Elaboró: Equipo Auditor

\*Con corte a junio de 2014

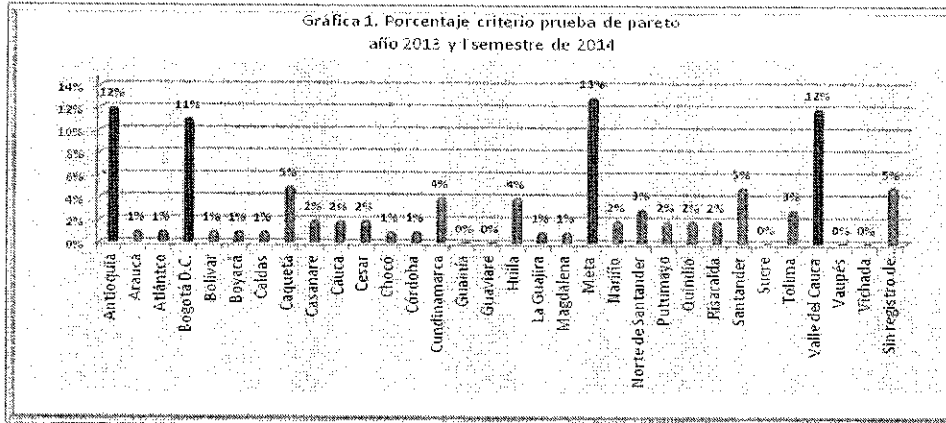
Según la información suministrada por la ACR<sup>25</sup> en cuanto al número de reintegradores y el costo de la contratación, se presentó lo siguiente: para la vigencia 2013, diferencia en 103 reintegradores y en los costos de \$ 1.224 millones; igualmente, para el 2014, se observó diferencia de 7 reintegradores, y en el costo de \$1.307 millones.

### 2.2.2 Resultados Cualitativos o de Percepción

Los resultados cualitativos o de percepción, se basan en la aplicación de las encuestas y entrevistas a las PPR y profesionales reintegradores de los centros de servicios regionales de la ACR, en las ciudades de Villavicencio y Medellín. Se utilizó el criterio de Pareto para escoger estos dos centros, porque se concentra el mayor porcentaje de PPR. En ese sentido, la distribución muestra que los entes territoriales más representativos son: Antioquía con el 12%, Bogotá, con el 11%, Meta, con el 13% y el Valle del Cauca con el 12% de un total de 1.603 desmovilizados que ingresaron al proceso de reintegración entre el 2013 y I semestre de 2014.

Como muestra la gráfica 1 según el criterio de Pareto, son representativos los entes territoriales de Antioquia, Bogotá y Meta. por tener el mayor número de beneficiarios de la política de Reintegración para desmovilizados.

<sup>25</sup> Las diferencias están relacionadas con la información suministrada por la ACR en los oficios: OFI14-016710 / JM5C5202023 de agosto 4 de 2014 y el OFI14-021238 / JM5C5202023 de octubre 2 de 2014.



Fuente: Información ACR. Elaboró: Equipo Auditor

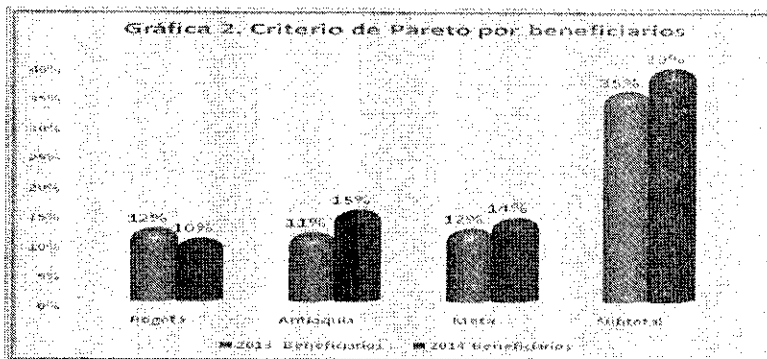
Los tres entes territoriales seleccionados para la aplicación de las encuestas y entrevistas, tienen una representatividad del 35% y 39%, respecto a la concentración de PPR, en el 2013 y I semestre 2014, respectivamente.

Cuadro 27. Beneficiarios de la política pública

Ente Territorial	Número de beneficiarios	
	2013	2014
Bogotá	130	53
Antioquia	122	78
Meta	130	71
Subtotal	382	202
Total Política	1.087	516
%	35%	39%

Fuente: ACR. Elaborado CGR.

Una vez definidos los centros de servicios, se seleccionaron de forma aleatoria una muestra de PPR y profesionales reintegradores que se encontraban activos en la base de datos del SIR de la ACR en el período objeto de estudio. Gráfica 2.



Fuente: ACR - Elaboró: Equipo Auditor



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Debido a la homogeneidad de las respuestas de percepción de las PPR en Villavicencio y Medellín, metodológicamente no se hizo necesario replicar el instrumento en Bogotá, dado que los porcentajes eran significativos y confirmaban la tendencia.

### 2.2.2.1 Ruta de Reintegración

La literatura especializada señala que aunque se han planteado diferentes formas de concebir la Reintegración, la mayoría de análisis resaltan que debe ser un proceso integral que busque atender las necesidades económicas, pero sobre todo sociales, políticas y legales de los desmovilizados para que puedan vivir dignamente en un ambiente de seguridad y estabilidad libre de cualquier tipo de hostilidad<sup>26</sup>.

Las investigaciones y estudios de Collin Gleichman, establecen que para que sean efectivos los programas de Reintegración sin importar el enfoque, las características y su finalidad, deben diseñarse y coordinar actividades tanto a nivel nacional (macro), aclarando los conceptos y definiendo los programas, como regional, descentralizando los programas orientados a las comunidades, y local (micro) con medidas de orden económico y social orientadas a los individuos.<sup>27</sup>

La ACR define la ruta de reintegración como un plan de trabajo definido conjuntamente entre esta entidad y la persona en proceso de reintegración, el cual está orientado al alcance de logros que permitan evidenciar el desarrollo de las competencias para la reintegración, promoción de la convivencia y participación en espacios de reconciliación, que aporten a la construcción de su proyecto de vida en la legalidad, conforme el enfoque de superación de la situación de vulnerabilidad hacia el ejercicio ciudadano.<sup>28</sup>

A través de este enfoque la ACR busca determinar el nivel de escolaridad, las condiciones psicológicas y las habilidades que debe poseer el excombatiente, mayor de 18 años, para su ingreso al mercado laboral. Además se encarga de coordinar, asesorar y ejecutar con otras entidades públicas y privadas la ruta de reintegración.

La Ruta de Reintegración tiene como meta brindar las herramientas para que en un futuro cada PPR pueda ejercer su ciudadanía de manera autónoma y digna, a través de dimensiones o componentes transversales como: Personal, Productiva, Familiar, Habitabilidad, Salud, Educativa, Ciudadana y Seguridad.

<sup>26</sup> Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2014). Fin del conflicto: Desarme, desmovilización y reintegración. Bogotá, D.C. Pág.13

<sup>27</sup> Ibidem

<sup>28</sup> Resolución 0754 del 18 de julio de 2013



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

### *2.2.2.2 Percepción de PPR en las encuestas y entrevistas*

La CGR por medio de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras, a través de la aplicación de encuestas y entrevistas realizadas a las PPR, en las ciudades de Medellín y Villavicencio donde la ACR tiene sedes, evaluó la percepción de los beneficiarios del programa sobre los servicios recibidos.

Para efectos metodológicos la población de PPR fue dividida en dos grupos: uno en el cual se encontraban las PPR que hubieren presentado alguna queja o reclamo ante la ACR, por los servicios prestados durante el proceso en la ruta. El segundo lo conformaban las PPR que a la fecha de la realización de la encuesta no habían registrado ninguna queja en contra del programa.

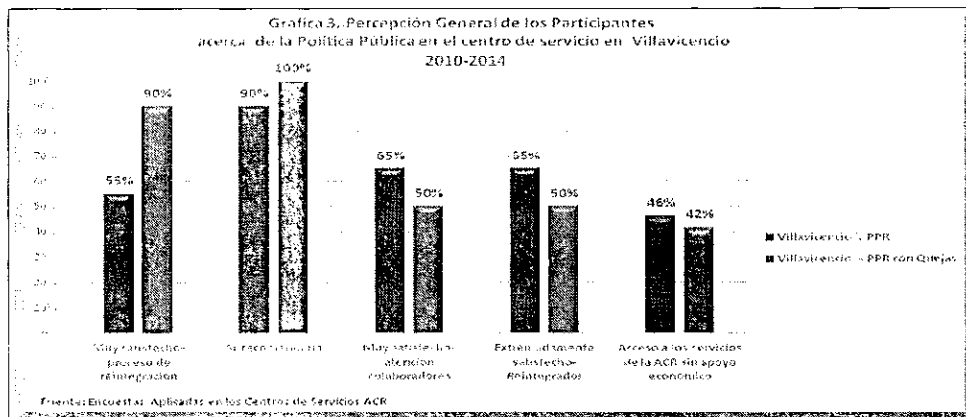
Los resultados de la encuesta fueron agrupados en doce (12) categorías, de acuerdo con la temática que encerraban las preguntas en: percepción general del proceso, componente psicosocial, formación académica, formación para el trabajo, salud, familiar, habitabilidad, empleabilidad, emprendimiento, estigmatización, seguridad y asesoría de los reintegradores.

El análisis de la percepción de las PPR en cada una de las categorías se presenta a continuación:

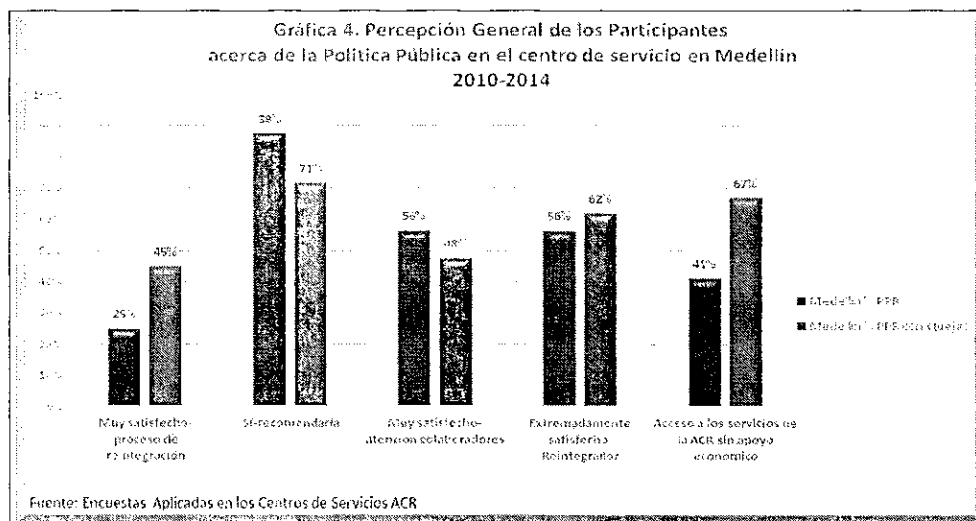
### *2.2.2.3 Percepción General del PPR con respecto a los beneficios de la ruta de reintegración*

Esta primera categoría muestra que la PPR en la ciudad de Villavicencio, el 55% de las PPR y el 90% de las PPR quejas, se sienten satisfechas con el proceso de reintegración. Es así, que el 90% y 100%, respectivamente, de estos participantes, lo recomendarían a personas que se desmovilicen.

El 65% de las PPR y el 50% de los que presentaron queja por alguna inconformidad del proceso, se sienten satisfechos con la atención ofrecida en el centro de servicio por parte de los colaboradores y con el profesional reintegrador. Gráfica 3.



La respuesta de las PPR del centro de servicio de Medellín, son similares a los de Villavicencio, variando los porcentajes; el 25% de las PPR y el 45% de las PPR quejasas, se sienten muy satisfechos con el proceso de reintegración, donde el 88% y 71%, respectivamente, de los participantes lo recomendarían a personas que se desmovilicen. El 56% de las PPR, se sienten satisfechos con la atención ofrecida en el centro de servicio por parte de los colaboradores y muy satisfecho con el profesional reintegrador. Gráfica 4.



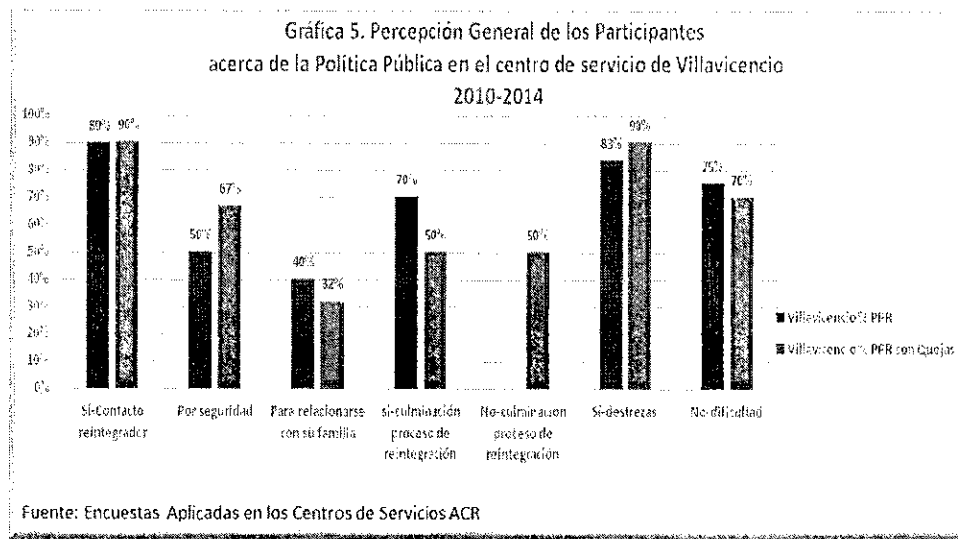
En el centro de servicio de la ciudad de Villavicencio, el 89% de PPR y el 90% de las PPR quejasas, consideran suficiente el contacto con su profesional reintegrador para disipar dudas con respecto al proceso, ya que es su primer contacto toman la decisión de integrarse al programa. El 40% de los PPR y el 32% de los que sentaron



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

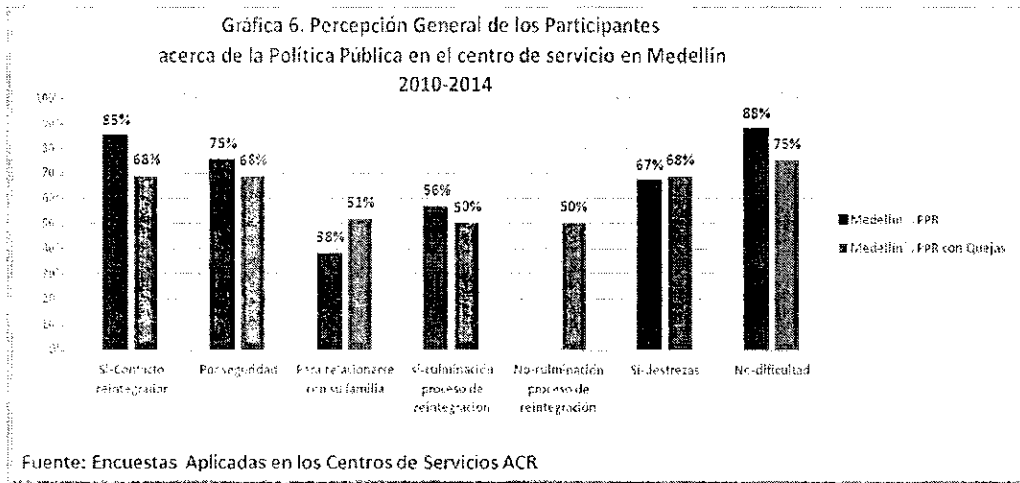
queja ante la ACR, dijeron que el proceso de reintegración les sirvió principalmente para relacionarse con sus familias.

El 50% de las PPR quejosos y el 70% de las PPR saben cuándo culmina el proceso de reintegración para poder fijarse metas, y otro 50% del grupo de los quejosos no tienen conocimiento de cuándo este proceso termina. Al 83% y el 90% respectivamente de los participantes, les han ayudado a desarrollar las destrezas con las que cuentan actualmente. Gráfica 5.



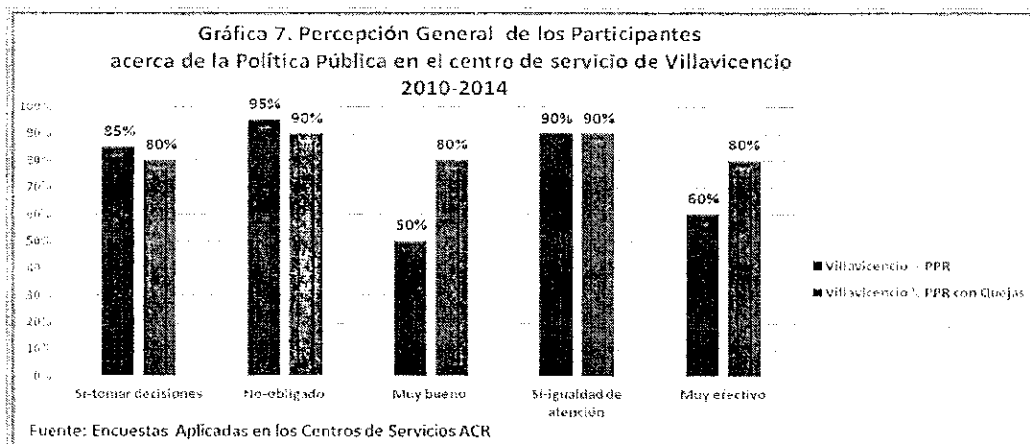
En el centro de servicio de Medellín, el 85% de PPR y el 68% de las PPR quejosos, consideran suficiente el contacto con su profesional reintegrador para disipar dudas con respecto al proceso, ya que en su primer contacto toman la decisión de incorporarse al programa. El 38% de las PPR y el 51% de las PPR quejosos, dijeron que el proceso de reintegración les sirvió principalmente para relacionarse con sus familias.

El 56% de las PPR quejosos y el 50% de las PPR saben cuándo culmina el proceso de reintegración para poder fijarse metas y otro 50% del grupo de los quejosos no tienen conocimiento de cuándo este proceso termina. El 67% y el 68% respectivamente de los participantes, les han ayudado a desarrollar las destrezas con las que cuenta actualmente. Gráfica 6.



El 85% de las PPR y el 80% de las PPR quejosos, en Villavicencio, les ha sido más fácil tomar decisiones, realizar sus metas personales y han podido desenvolverse en la sociedad civil. El 95% y 90% respectivamente de los participantes, en ningún momento se han sentido presionados u obligados por la ACR para acceder a los beneficios que el programa les ofrece.

El 90% de las PPR, creen que todos los excombatientes deben ser atendidos de la misma forma por el programa de reintegración social y económica. El 60% de las PPR y el 80% de los quejosos, afirman que el proceso con un solo profesional reintegrador para todos los servicios de la Ruta es muy efectivo. Gráfica 7.

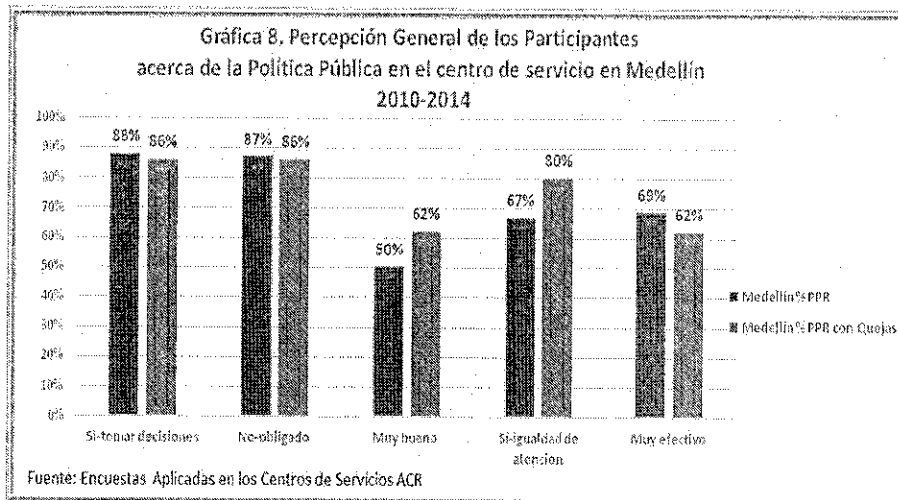






En el centro de servicios de Medellín, el 88% de las PPR y el 86% de las PPR quejas, les ha sido más fácil tomar decisiones, realizar sus metas personales y han podido desenvolverse en la sociedad civil. El 87% y 86% respectivamente de los participantes, en ningún momento se han sentido presionados u obligados por la ACR para acceder a los beneficios que el programa les ofrece.

El 67% de PPR y 80% de las PPR quejas, creen que todos los excombatientes deben ser atendidos de la misma forma por el programa de reintegración social y económica. El 69% de las PPR y el 62% de los quejosos, afirman que el proceso con un solo profesional reintegrador para todos los servicios de la Ruta es muy efectivo. Gráfica 8.



Las PPR afirman que una vez involucrados en el programa, no han tenido dificultades y les ha sido más fácil tomar decisiones y realizar sus metas personales y desarrollar las destrezas con las que cuentan, y así poder desenvolverse en la sociedad civil, y que en ningún momento se han sentido presionados u obligados por la ACR para acceder a los beneficios que el programa les ofrece.

Existe un talento humano calificado dentro de la entidad, que ejecuta la política pública con niveles de formación en posgrado y maestría, tanto en el nivel central como en las sedes regionales, que permite consolidar las estrategias diseñadas para el acompañamiento, asesoría y solución de las necesidades de los participantes.

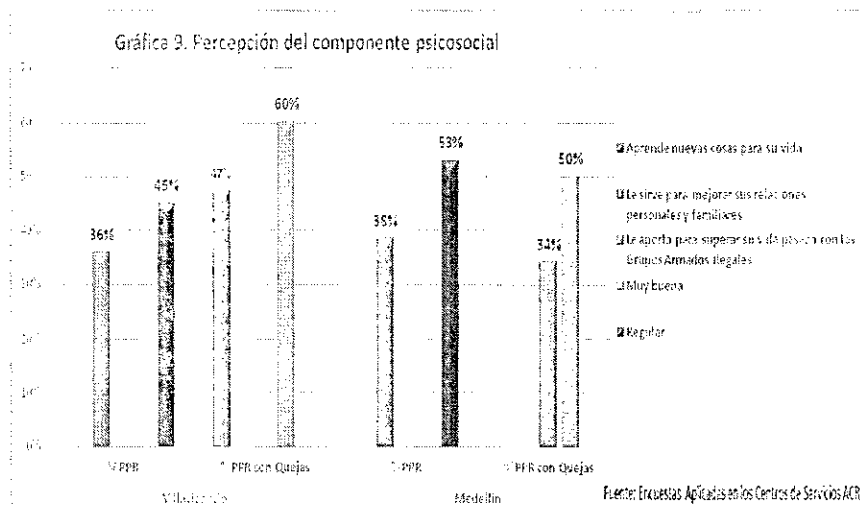


#### 2.2.2.4. Atención Psicosocial

En el marco de la Ruta de Reintegración, la ACR promueve el rol que juega la familia en su papel protector y de prevención, generadora de apego a la legalidad e impulsora del proyecto de vida de las PPR. Por esta razón la ACR busca fomentar las capacidades de las PPR y de su grupo familiar, para constituirse como un entorno protector por medio de la convivencia familiar y la promoción y protección de los derechos y deberes familiares<sup>29</sup>.

Esta atención es personalizada, entendida como la herramienta para atender y acompañar a las PPR en cada uno de sus contextos, con un equipo de profesionales reintegradores, distribuidos por todo el país.<sup>30</sup>

Los resultados de la percepción del acompañamiento psicosocial que brinda la ACR en las ciudades de Villavicencio y Medellín, están representados en varias alternativas: el 60% de las PPR quejas en Villavicencio, afirman que es muy buena, y en Medellín el 50%; así mismo, el 45% y el 53%, respectivamente, opinan que es regular; y el 36% y 38% respectivamente consideran que le sirve para mejorar sus relaciones personales y familiares. De otra parte, el 47% de las PPR quejas de Villavicencio, y el 34% de Medellín, coinciden en que les ha servido para superar su vida pasada cuando eran integrantes de los GAI. Gráfica 9.



<sup>29</sup> Página web de la ACR. Septiembre de 2014.

<sup>30</sup> Informe de Gestión de la ACR. 2012

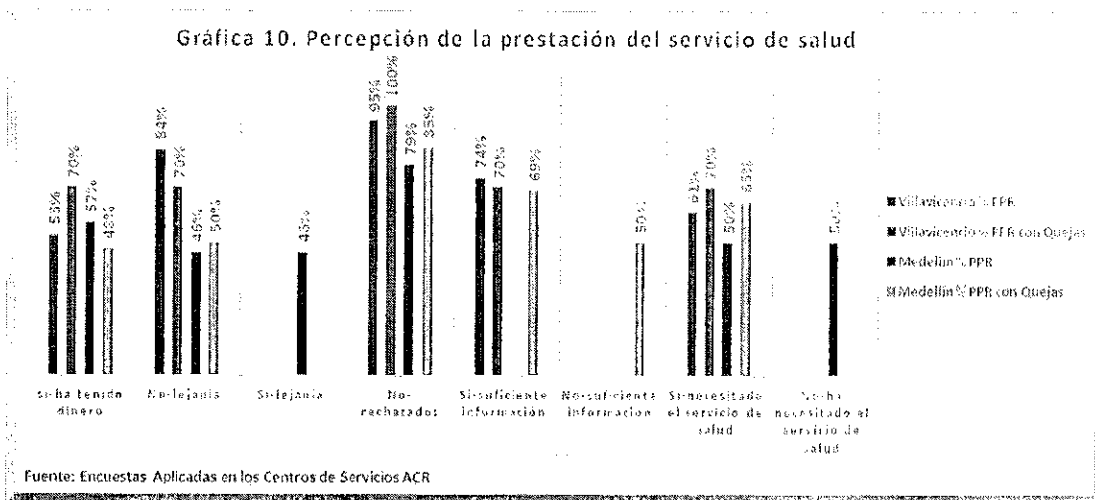


La mayoría de participantes tienen como motivación principal participar en las actividades de acompañamiento psicosocial, con el profesional reintegrador asignado, debido a que aprenden nuevas habilidades y destrezas para su vida cotidiana, les ayuda a superar los traumas psicológicos por haber pertenecido a los GAI, y les ha permitido mejorar sus relaciones personales, familiares y disminuir la violencia intrafamiliar.

### 2.2.2.5 Salud

Con la dimensión Salud, la ACR busca fortalecer capacidades en las PPR y en su grupo familiar, que les permitan desarrollar estilos de vida saludables, a partir de la promoción y prevención de su salud física y mental; donde su grupo familiar estén afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud – (en adelante SGSSS) acorde con su condición y necesidades, participando de las diferentes actividades que brinda el SGSSS<sup>31</sup>.

Las PPR y las PPR quejas, en Villavicencio y Medellín, se encontraron las siguientes situaciones: en Villavicencio, el 53% PPR y 70% PPR quejas; y en Medellín, el 57% PPR y 48% PPR quejas, respondieron que sí han tenido recursos económicos para acceder a los servicios de salud. En Villavicencio, el 84% PPR y 70% PPR quejas, y en Medellín el 46% PPR y el 50% PPR quejas, afirman que no les queda lejos el puesto de salud con respecto a su vivienda o trabajo. En Villavicencio, el 95% PPR y el 100% PPR quejoso, y en Medellín el 79% PPR y el 85% PPR quejoso, informaron que no se sienten rechazados por su condición de PPR. Gráfica 10

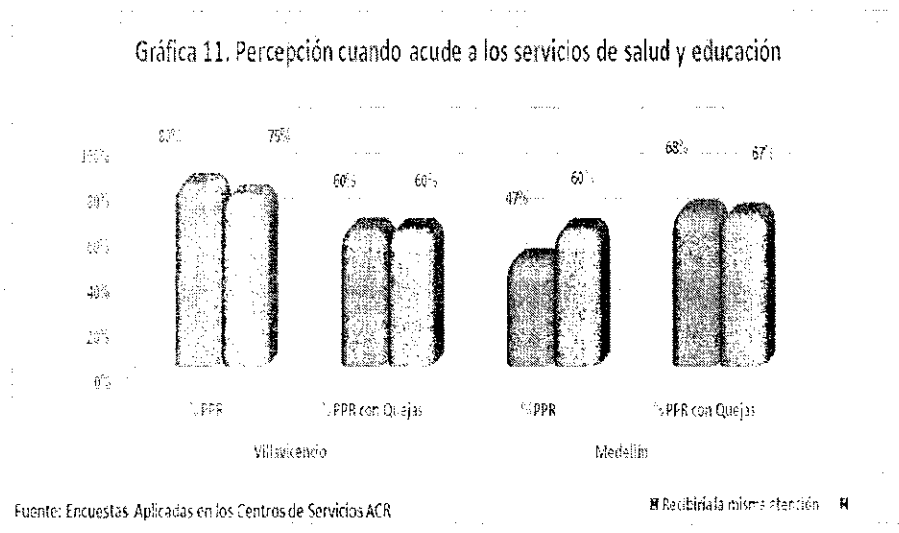


<sup>31</sup> Página web de la ACR. Septiembre de 2014



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La percepción del 75% PPR que están asignados en los centros de servicio en Villavicencio y en Medellín, consideran que reciben la misma atención al identificarse como PPR, cuando acuden a los servicios de salud y educación. Gráfica 11.



#### 2.2.2.6 Formación académica

La ACR promueve la vinculación de las personas en proceso de reintegración a la oferta educativa pública nacional, con el fin de brindarles herramientas que les permitan a las PPR, y a los miembros de su grupo familiar, alcanzar niveles educativos acordes con un contexto que posibilite su acceso y permanencia en entornos productivos y el desarrollo de su proyecto de vida. La oferta educativa pública, se basa en metodologías de educación para adultos que se estructuran en ciclos de formación, que van de 1 a 6 ciclos. Los Centros de Servicios se ocupan de la recepción y atención de los excombatientes participantes que están interesados en iniciar su proceso educativo<sup>32</sup>.

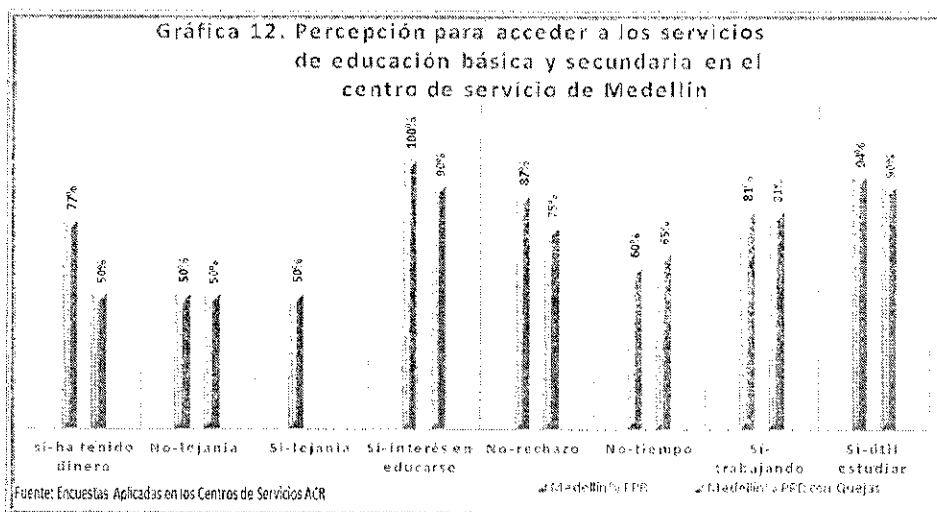
En la ciudad de Medellín, la percepción de las PPR que están registradas en el centro de servicio, el 77% dijo haber contado con los recursos económicos para acceder a los servicios de educación básica o secundaria. El 50% de los PPR respondió que los centros educativos les queda lejos con respecto a sus viviendas o trabajos y el otro 50% opina que no.

El 100% de las PPR, se encuentran interesadas en educarse, y el 94% encuentran que el estudio es útil para sus vidas y lo consideran como un beneficio de mucha

<sup>32</sup> Página web ACR



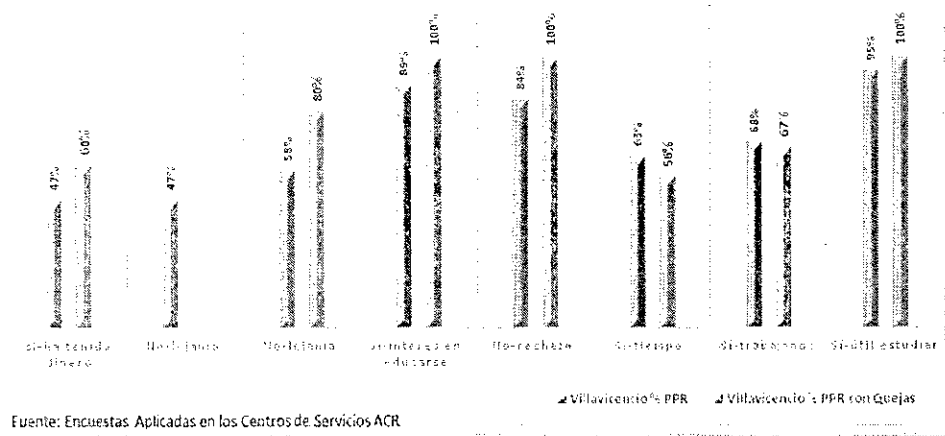
ayuda por parte del programa, porque les ha servido para relacionarse con las demás personas que se encuentran en el plantel educativo; sienten que les representa un mejor futuro para sus familias, así pueden recuperar el tiempo perdido y poderse preparar para acceder a un mejor empleo, continuar con una carrera técnica o tecnológica; el 87% considera no ser rechazados por su condición de PPR. El 81% de los PPR se encuentran trabajando actualmente. Respondieron que si se identificara como PPR cuando acude a un servicio educativo recibirían la misma atención como si no lo hicieran. Gráfica 12.



En la ciudad de Villavicencio, relacionado con la percepción de las PPR, el 60% dijo haber tenido los recursos económicos para acceder a los servicios de educación básica o secundaria. El 80% afirma que los centros educativos no les queda lejos con respecto a sus viviendas o trabajos. El 100% se encuentran interesados en educarse, el mismo porcentaje encuentra que el estudio es útil para sus vidas y lo consideran como un beneficio de mucha ayuda por parte del programa, porque les ha servido para relacionarse con las demás personas que se encuentran en el plantel educativo, les representa un mejor futuro para sus familias, les permite recuperar el tiempo perdido y poder prepararse para acceder a un mejor empleo, continuar con una carrera técnica o tecnológica; el 100% considera no ser rechazados por su condición de PPR. El 67% de los PPR se encuentran trabajando actualmente. Gráfica 13.



Gráfica 13. Percepción para acceder a los servicios de educación básica y secundaria en el centro de servicio de Villavicencio



El mayor porcentaje de los participantes encuentran que la formación académica ha sido valiosa para sus vidas, y lo consideran como un beneficio de gran trascendencia por parte del programa que les ha servido en gran medida para relacionarse con las demás personas que se encuentran en el plantel educativo como su entorno social; perciben que no son rechazados por su condición de PPR.

#### 2.2.2.7 Formación para el trabajo

La ACR promueve la gestión para la vinculación de las personas en Proceso de Reintegración a empleabilidad y planes de negocios, como mecanismos para materializar las oportunidades de generación de ingresos en un entorno de competitividad orientado al mercado laboral<sup>33</sup>. La ACR lo que busca con este beneficio, es fortalecer las capacidades de la PPR y de su grupo familiar para la generación de ingresos sostenibles en el marco de la legalidad, acorde con sus potencialidades y su contexto económico, donde las PPR alcancen un nivel de formación y/o experiencia acorde con sus potencialidades, que facilite su vinculación a una actividad económica remunerada o mejore este tipo actividad que ya desarrolla y genere estrategias para fortalecer y mejorar las finanzas del hogar. La configuración de las rutas responde a una cadena de formación desde el nivel semi-calificado, hasta el técnico y tecnológico.<sup>34</sup>

En los centros de servicio de Villavicencio y Medellín, el comportamiento de la percepción con respecto al tema es: en Medellín, el 70% de las PPR, afirman haber participado en cursos para formación para el trabajo como: tecnólogos en

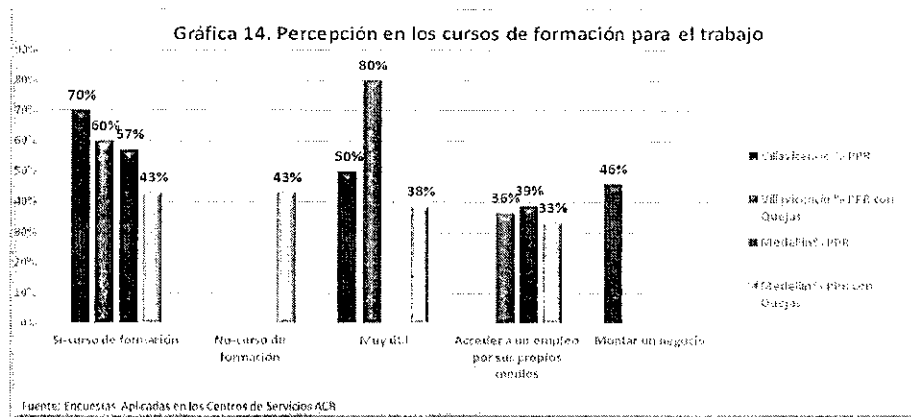
<sup>33</sup> Informe de Gestión 2012.ACR p.15

<sup>34</sup> Página web de la ACR. Septiembre de 2014



contabilidad y finanzas, técnicos en seguridad ocupacional, en sistemas y en mantenimiento, enfermería entre otros. El 43% de las PPR quejasas, respondieron no haber hecho ningún curso. En Villavicencio, el 80% de las PPR quejasas les ha sido útil.

En las dos ciudades, la percepción de las PPR sobre los cursos de formación para el trabajo, para acceder a un empleo por sus propios medios, es muy similar, entre el 70% y 80% PPR. En Villavicencio, el 46% de las PPR quejasas, respondieron que les ha servido para montar un negocio. Gráfica 14.

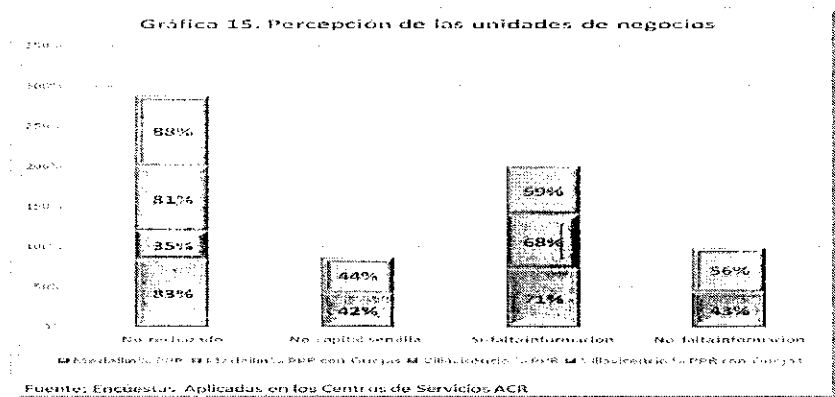


La mayoría de los beneficiarios han participado en cursos de formación para el trabajo, en especialidades como: tecnólogos en contabilidad y finanzas, técnicos en seguridad ocupacional, en sistemas y en mantenimiento, entre otros, y consideran que les ha servido para acceder a un empleo por sus propios medios, al igual que para la creación y desarrollo de unidades de negocios productivos en cabeza de los participantes y desarrollar sus capacidades de emprendimiento y de empresariados.

#### 2.2.2.8 Unidades de negocio

La ACR promueve la gestión para la vinculación de las PPR a la empleabilidad y planes de negocios, como mecanismos para materializar las oportunidades de generación de ingresos en un entorno de competitividad orientado al mercado laboral.

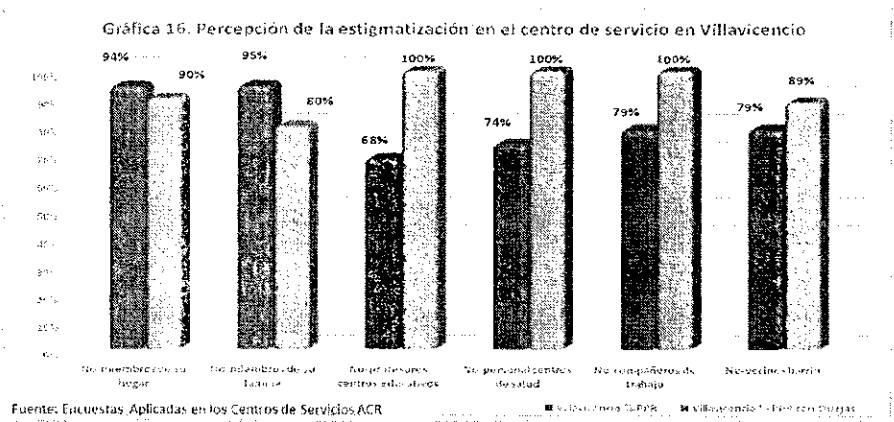
En Medellín, el 88% de las PPR quejasas y en Villavicencio, el 81% de las PPR, no se sienten rechazados por su condición de desmovilizado. En Villavicencio, el 44% afirman que los recursos que les permite recibir como capital semilla, no son suficientes para llevar a cabo un proyecto productivo, igual opinión tienen los de Medellín con el 42%. Gráfica 15.



La política pública ha fortalecido las alianzas estratégicas a través de la suscripción de convenios con los sectores productivos públicos y privados, con el propósito de ubicar laboralmente la población en proceso de reintegración.

### 2.2.2.9 Estigmatización

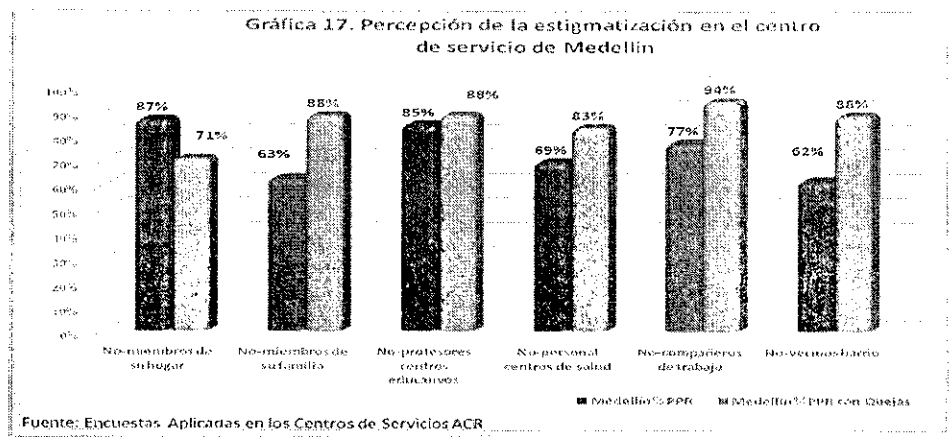
La ACR a través de la ejecución de una serie de iniciativas tendientes al reconocimiento, validación y fortalecimiento del proceso, busca contribuir a reducir la estigmatización que recae sobre la PPR y sus familias. En Villavicencio el 94% PPR y el 90% PPR quejoso, no se han visto estigmatizados por los miembros de su hogar; el 68% PPR y 100% PPR quejoso respondieron que ni por profesores y estudiantes en los centros educativos; el 74% PPR y 100% PPR quejoso reportaron que ni por el personal de los centros de salud; el 79% PPR y el 100% PPR quejoso informan que tampoco por sus compañeros de trabajo o jefes una vez vinculado laboralmente; el 79% PPR y el 89% PPR quejoso dicen que ni tampoco por los vecinos del barrio. Gráfica 16.





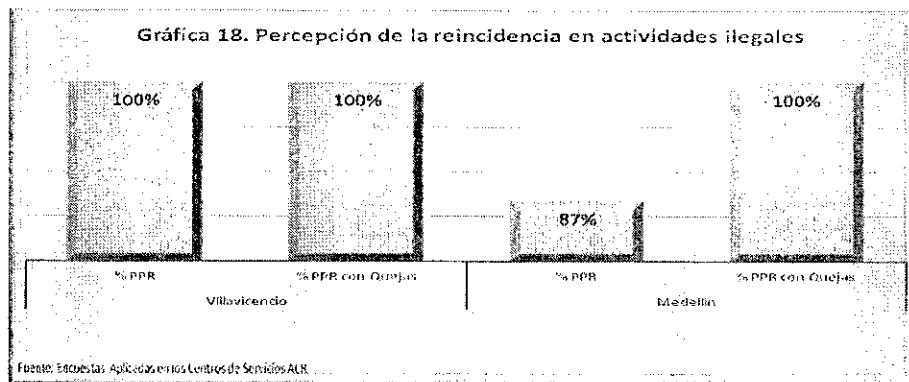


En la ciudad de Medellín el 87% PPR y el 71% PPR quejas, afirman que no se han visto estigmatizados por los miembros de su hogar; el 85% PPR y el 88% PPR quejas reportan que ni por profesores y estudiantes en los centros educativos; el 69% PPR y el 83% PPR quejas consideran que ni por el personal de los centros de salud; el 77% PPR y 94% PPR quejas sienten que tampoco por sus compañeros de trabajo o jefes, una vez vinculado laboralmente; el 62% PPR y el 88% PPR quejas perciben que no son estigmatizados por los vecinos del barrio. Gráfica 17.



### 2.2.2.10 Reincidencia en actividades ilegales

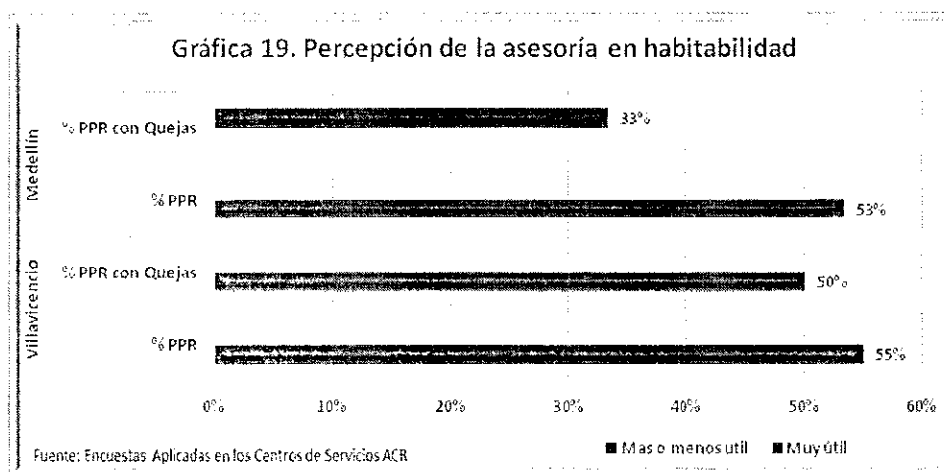
En Villavicencio y en Medellín el 100% de las PPR y PPR quejas, expresan que no volverían si el ex grupo u otra organización de unas características similares a las que estuvo, les ofreciera regresar a ella sin represalias y bajo ciertos incentivos económicos. En Medellín, el 87% PPR afirma que no volvería a reincidir. Gráfica 18.





### 2.2.2.11 Asesoría en Habitabilidad

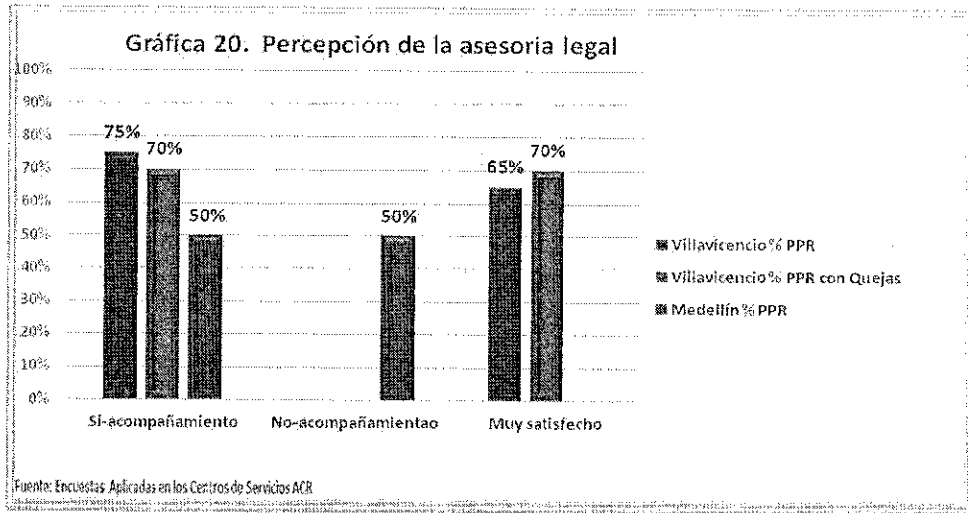
En ambas ciudades, más del 50% de las PPR, han percibido que, por parte de la ACR, la orientación o asesoría que le ha brindado para mejorar las condiciones en que vive, o acceder a proyectos de mejoramiento y/o adquisición de vivienda, ha sido muy útil y el 33% de las PPR quejas, dicen que la asesoría les ha sido más o menos útil. Aunque al ser entrevistados en las dos ciudades, opinan que el programa no incluye un mecanismo de asesoría que muestre la amplia gama de posibilidades en el sector financiero y de finca raíz, que puedan ser conocidos y utilizados por los participantes de la política respecto a las diferentes alternativas para la adjudicación de créditos o edificación de proyectos de vivienda ajustados a su nivel salarial. Gráfica 19.



### 2.2.2.12 Asesoría Legal

La ACR apoya a las personas desmovilizadas que ingresan al Proceso de Reintegración para que definan su situación jurídica. En este sentido, la ACR realiza las gestiones administrativas e interinstitucionales necesarias.

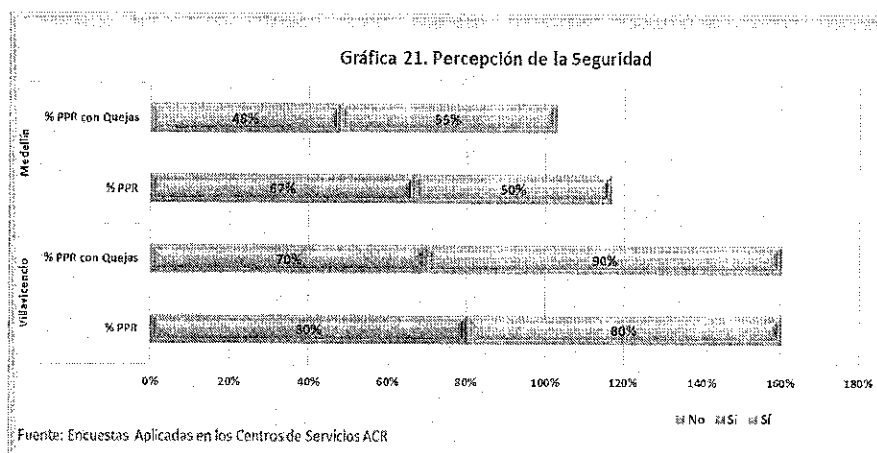
En las dos ciudades, el 50% de las PPR y PPR quejas, afirman haber recibido asesoría o acompañamiento en temas legales por parte de un abogado en los centros de servicios; en Medellín, el 50% de las PPR responden no sentirse asesorados, y existen dificultades para resolver la situación jurídica. En Villavicencio, el 70% de las PPR y el 65% de las PPR quejas reportaron sentirse muy satisfechos. Gráfica 20.



### 2.2.2.13 Seguridad

La ACR busca fortalecer las capacidades individuales de las PPR, para el reconocimiento y la gestión del riesgo de victimización y reincidencia, en donde las PPR acuden a la institucionalidad y emplean los mecanismos existentes para el manejo de casos de riesgo.

En Villavicencio, el 70% de las PPR y PPR quejas, consideran que no han corrido peligro por sus vidas o sus familias, ni han tenido ninguna clase de amenazas. En Medellín, el 67% de las PPR afirman no haber corrido peligro y el 48% de las PPR quejas responden que sí han corrido peligro. En ambas ciudades, el 50% de las PPR reportaron haber corrido peligro sus vidas y la de sus familias. Gráfica 21.





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Como resultado de la aplicación de las encuestas y entrevistas en las ciudades de Villavicencio y Medellín, se logró evidenciar similar comportamiento en las percepciones de las PPR en las diferentes dimensiones, por lo cual se puede concluir que el nivel de aceptación y satisfacción cumple con las expectativas de los beneficiarios de la política. Adicionalmente se pudo constatar que los mecanismos aplicados por la entidad, para el seguimiento y cumplimiento de la reintegración de los desmovilizados, está cumpliendo con los protocolos y estándares, tanto metodológicos como el uso de las plataformas informáticas en la prestación de los servicios y beneficios a las PPR en su ruta de reintegración, entre los centros de servicios regionales y el nivel central.

### **2.2.3 Descripción de las experiencias internacionales de reintegración**

#### *2.2.3.1 El Salvador*

El proceso de reintegración en El Salvador, no se implementó desde la firma del acuerdo de paz, sino solo hasta los tres años después de la firma del mismo, debido al interés de la comunidad internacional, el Gobierno Salvadoreño y los ex integrantes de Frente Farabundo Martí para la Liberación (en adelante FMLN). Por esta razón el proceso de reintegración en El Salvador, fue administrado por algunos representantes del gobierno, la Secretaria de Reconstrucción Nacional, representantes de FMLN y facilitadores de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en el Salvador (ONUSAL).

Para la reinserción de desmovilizados en El Salvador se implementaron programas para la asistencia psicológica de los desmovilizados, y se fomentaron diferentes fuentes de financiación, para poder implementar los programas diseñados y atender a la población participante.

La reintegración falló en proveer apoyo socio-económico a la mayoría de los antiguos combatientes. Este fracaso incrementó la brecha entre ricos y pobres, y en la actualidad, El Salvador es una sociedad altamente estratificada. El número de migrantes económicos sigue en aumento y el crecimiento económico del país recae principalmente en las remesas. Adicionalmente, no se afrontó el problema de las armas en manos de civiles. El uso posterior de estas armas en crimen organizado y violencia social, ha generado altos niveles de criminalidad que continúan hasta el día de hoy. Los conflictos entre pandillas, y los altos niveles de tráfico de drogas a nivel local, son consecuencia de este hecho. (Centro para el dialogo humanitario, 2010)<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Respuesta de la ACR según oficio ofi14-021238 / JMSC 5202023 de octubre 2 de 2014.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

### 2.2.3.2 Nicaragua

Tras la firma del Protocolo de Managua en Desarme (1990) el gobierno de Violeta Chamorro se comprometió a facilitar la reintegración de la Resistencia Nicaragüense (Contras) y del Ejército Popular Sandinista (EPS).

En el caso de los Contras, se estableció que se crearían polos de desarrollo en los cuales se proveería asistencia en agricultura, infraestructura, y desarrollo, y donde habría escuelas, hospitales, agua potable, electricidad, y vías. La falta de fondos generó que muchos de los polos de desarrollo no tuvieran agua potable, tuberías, servicio telefónico, o vías, y que por lo tanto, se gestara un ambiente de desconfianza y hostilidad de los Contras frente al programa.

En el caso de los ex-miembros del EPS, el gobierno prometió otorgarles dos años de atención médica, lotes de vivienda, acceso a la tierra cultivable, crédito para microempresas, y entrenamiento profesional. De forma similar a lo que ocurrió con los Contras, el gobierno no logró cumplir sus promesas.

En la actualidad, Nicaragua tiene niveles inferiores de violencia en relación con otros países de Centro América. Sin embargo, no posee una cultura de paz, ni se están creando condiciones económicas, políticas y culturales para preservar la paz<sup>36</sup>.

### 2.2.3.3 Sudáfrica

El gobierno de Sudáfrica diseñó un programa de reintegración para los excombatientes que no hicieron parte de las nuevas Fuerzas de Defensa Nacional Sudafricanas (SANDF) y para aquellos que fueron desmovilizados de las SANDF a partir de 1996.

El programa -el cual tenía como objetivo primordial la reintegración económica de los desmovilizados- no prestó mayor atención a la reintegración psicosocial de los mismos. La falta de planeación, sumada al desconocimiento de las condiciones y necesidades sociales y económicas de los excombatientes y sus familias, generó que el alcance del programa fuera sumamente limitado. En el proceso de reducción de las SANDF se otorgaron gratificaciones monetarias a los desmovilizados que oscilaron entre los USD\$3.499 hasta los USD\$11.156 dependiendo del número de años en servicio.

---

<sup>36</sup> Respuesta de la ACR según oficio ofi14-021238 / JMSC 5202023 de octubre 2 de 2014.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La implementación de los programas de reintegración de la sociedad sudafricana ha sido lenta, y en algunos casos inefectiva. A pesar del proceso de reintegración, millones de sudafricanos negros continúan viviendo en situaciones de pobreza. Por otra parte, millones de sudafricanos blancos han abandonado el país como consecuencia de medidas que han afectado sus posibilidades de obtener un empleo<sup>37</sup>.

Se evidenció que la ACR ha implementado las experiencias internacionales relacionadas con las lecciones y mejores prácticas de los casos exitosos de procesos de DDR llevados a cabo en diferentes partes del mundo.

La PRSE colombiana ha recibido reconocimiento de la comunidad internacional por los logros alcanzados, a pesar de haberse implementado en medio de un conflicto armado interno; es así, como el país ha recibido visitas de expertos en el tema para aprender de la experiencia nacional.

---

<sup>37</sup> Respuesta de la ACR según oficio ofi14-021238 / JMSC 5202023 de octubre 2 de 2014.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## CONCLUSIONES

- Existe un modelo de reintegración diseñado por la Agencia Colombiana de Reintegración-ACR basado en ocho dimensiones que tiene en cuenta una ruta personalizada que permite que los participantes culminen el proceso, de acuerdo con sus necesidades, condiciones particulares y los prepara para construir redes sociales de reconciliación y reparación.
- La ACR ha logrado mantener niveles bajos de deserción del programa a pesar de que el país ha llevado a cabo el proceso de reintegración en medio del conflicto.
- La ACR posee un sistema de información que dispone de todos los datos individuales de los participantes en proceso de reintegración, que permite realizar seguimiento y control del cumplimiento de los compromisos suscritos por los beneficiarios.
- Se ha consolidado la política en cabeza de la ACR como uno de los ejecutores de la política; ha aprovechado la experiencia nacional e internacional en procesos de reintegración, mejorando el modelo a través de los avances metodológicos y conceptuales que ha hecho que Colombia se convierta en uno de los países referentes para otros procesos de reintegración.
- Existen administraciones territoriales que han plasmado, en sus planes de desarrollo, programas específicos de la política de reintegración, asumiéndola como una connotación regional para la atención de esta población.
- La ACR tiene previsto la publicación de un programa sistematizado para el modelo de reintegración comunitaria, que incluya el fortalecimiento del liderazgo comunitario, el apoyo a la democracia participativa y a los medios de comunicación local y regional, consolidando la descentralización y sostenibilidad de la política de reintegración.
- La ACR está diseñando un manual o procedimiento, con enfoque diferencial, en las dimensiones con respecto a la temática de género, dirigido a las mujeres, que tenga en cuenta las condiciones específicas que caracterizan este grupo; por ejemplo, las que han sido víctimas de diferentes abusos, y se ha desconocido su condición de madres cabeza de hogar.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- La ACR está propiciando la coordinación interinstitucional entre el MEN y los centros de formación para los desmovilizados, con la formulación de orientaciones técnicas, para atender de manera diferencial a las PPR, como se viene realizando en el Centro de Formación para la Reintegración y la Paz - CEPAR, en la ciudad de Medellín.
- La ACR viene apoyando, con la participación de profesionales reintegradores, en la realización del programa de formación del CEPAR a nivel territorial, permitiendo fortalecer el proceso de reintegración regional para los beneficiarios de esta política pública.
- Debido a la estigmatización y discriminación que padece la población desmovilizada por parte del sector empresarial, y por su baja competitividad laboral debido a su formación educativa, la ACR ha aumentado sus esfuerzos con la finalidad de incrementar la demanda de empleo estable a través de la formación para el trabajo brindado por el SENA y la oferta institucional pública y privada por medio de las alianzas estratégicas.
- Ha existido inestabilidad de las reglas jurídicas y legales para el proceso de desmovilización, que exige a la ACR estar atenta a la evolución normativa para el nuevo redireccionamiento de los procesos de reintegración.