

LA REINTEGRACIÓN

Una realidad posible, en el marco de las políticas Colombianas

Análisis de la implementación de la política de reintegración social y económica
en Bogotá 2010-2012

NINI JOHANNA RONCANCIO DELGADO



PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS
BOGOTA
2012

LA REINTEGRACIÓN

Una realidad posible, en el marco de las políticas Colombianas

Análisis de la implementación de la política de reintegración social y económica
en Bogotá 2010-2012

NINI JOHANNA RONCANCIO DELGADO

Tesis para optar al título de Magister en Estudios Políticos

Asesor

Dr. Jesús Carrillo Rodríguez

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales

Universidad Nacional Autónoma de México- UNAM



PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS
BOGOTA
2012

Nota de Aceptación

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá, 8 de junio de 2012

Este trabajo de grado se lo dedico principalmente a Emmanuel, mi hijo quién es mi mayor motivo para continuar en la lucha por alcanzar mis metas a nivel profesional y ser un ejemplo para él, el día de mañana.

Y a mi esposo que siempre ha tenido las palabras claves para no dejarme vencer por los obstáculos y las dificultades presentadas en este proceso. Los amo y es una bendición contar con ustedes en el alcance de mis objetivos, que también son de ustedes.

AGRADECIMIENTOS

Gracias a Dios por brindarme bendiciones e iluminar mi camino para el logro de mis metas, por darme la sabiduría necesaria para realizar mi labor como profesional y académica de las ciencias políticas y sociales, por ayudarme a persistir frente a las limitaciones presentadas y fortalecerme al enfrentar mis dificultades.

A mis padres Ana y Enrique, quienes siempre me han guiado y me han enseñado a no darme por vencida en el alcance de mis proyectos.

A mis hermanos por depositar su confianza y motivación a lo largo de este proceso.

Al Doctor Jesús Carrillo, por comprender mis necesidades intelectuales y orientarme en el camino de construcción, de un trabajo que contribuye mi vida como profesional y ahora magister en estudios políticos; gracias por su paciencia y la dirección de este trabajo.

A la ACR, Agencia Colombiana para la Reintegración, por permitir la ejecución de este trabajo de grado en su institución y el apoyo que me brindaron en la construcción del mismo los funcionarios y contratistas de los equipos de Bogotá.

A la Pontificia Universidad Javeriana, por que gracias a su equipo de docentes adquirí los conocimientos pertinentes en estudios políticos y me incentivaron a continuar con la construcción y profundización en los mismos.

Gracias a todos

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	10
JUSTIFICACIÓN.....	15
OBJETIVOS.....	17
OBJETIVO GENERAL.....	17
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	17
1. INCIDENCIA DEL CONFLICTO ARMADO SOBRE LA CREACIÓN DE AGENDAS PÚBLICAS	18
1.1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE PAZ EN COLOMBIA	23
1.2. CARACTERIZACIÓN DEL DDR Y JUSTICIA TRANSICIONAL EN COLOMBIA	25
2. CONSTRUCCIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE LA REINTEGRACIÓN EN LA INSTITUCIÓN	29
3. IMPLEMENTACION DE LA POLITICAPÚBLICA.....	37
3.1. UNA MIRADA INSTITUCIONAL.....	39
4. LA ACCIÓN DE LA POLÍTICA, UNA REALIDAD DESDE DOS PERSPECTIVAS EN UNA SOLA INSTITUCIÓN	48
4.1. BUROCRATAS DE ALTO NIVEL - La versión a partir del trabajo administrativo	49
4.1.1. Modelo de Gerencia	49
4.1.2. Cooperación entre Agencias	53
4.1.3. Decisiones en la Política	57
4.1.4. Política y acción	61
4.1.5. Poder y Política	65
4.2. BUROCRATAS DE LA CALLE – LA VERSION A PARTIR DEL TRABAJO DE CAMPO.....	67

4.2.1. Modelo de Gerencia	70
4.2.2. Cooperación entre agencias.....	75
4.2.3. Decisiones en la Política	80
4.2.4. La Política y la acción.....	86
4.2.5. Poder y Política	91
CONCLUSIONES	97
BIBLIOGRAFIA.....	101
ANEXOS	103
ANEXO 1 ESTRUCTURA GERENCIAL DE LA ACR 2012	104
ANEXO 2	105
ANEXO 3	108

RESUMEN

La política de reintegración social y económica es una política de Estado que se formalizó en el 2002, a partir de ello se han generado cambios en su dinámica porque ha estado en un proceso de construcción continua, razón por la cual ha sido objeto de varias investigaciones y retroalimentada por cada uno de los estudios realizados.

Se puede decir que desde un enfoque evaluativo se realizaron dos grandes investigaciones, una de ellas evaluó el impacto de la política en Colombia desde el 2008 hasta el 2010 este estudio lo hizo el DNP; y otro fue la sistematización de experiencias de la oficina del alto comisionado para la paz OACP y la ACR alta consejería para la reintegración, informe que al igual que el anterior hicieron corte en el 2010.

Al realizar estas investigaciones se hace una contextualización sobre los aspectos importantes que se han dado en la política en diferentes cortes de tiempo, pero posteriormente es decir, en el segundo semestre de 2010 que hubo cambio de administración se han venido dando unos cambios que también son importantes y que no vale la pena perder de vista, ya que en octubre de 2010 se inició la planeación estratégica para responder a los nuevos retos de la reintegración en Colombia ya no como una alta consejería sino como una entidad del estado, que continúa diseñando ejecutando e implementando la política de reintegración a nivel nacional como Agencia Colombiana para la reintegración.

Por lo anterior este análisis que presento en este ejercicio académico, revisa y estudia todo lo que ha pasado a partir del 2010 hasta el 2012. Mi fin es analizar cómo se da el proceso de implementación de la política articulado a los

cambios que han existido durante este periodo de tiempo, y como profesional de la institución poder contribuir optimización del proceso.

Este análisis se realiza desde un enfoque institucional de la implementación de las políticas publicas razón por la cual se hace énfasis en cómo es el modelo de gerencia y qué incidencia tiene éste en el funcionamiento de la política.

INTRODUCCIÓN

El Estado colombiano ha implementado políticas para la paz, las cuales son obligación del Gobierno para garantizar el derecho a la paz conforme a los artículos 2°, 22, 93 y 189 de la Constitución Política.

En el gobierno de Álvaro Uribe como parte de su Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) apuntó a que a través de la reintegración social y económica de las personas y Grupos Armados al Margen de la Ley, se contribuyera a la consolidación de paz y al desarrollo social y económico de la Nación (ACR 2010), de esta manera la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica (ACR); hoy Agencia Colombiana para la Reintegración, de la Presidencia de la República es el ente encargado de coordinar, asesorar y ejecutar la Política de Reintegración Social y Económica (PRSE), sin embargo desde su fase de diseño han surgido una brecha de las personas de los grupos armados ilegales que han vuelto a reincidir en conductas violentas, conformación de grupos emergentes, aspecto que afecta la credibilidad en los procesos de paz y fragmenta los procesos de los participantes que realmente se están reintegrando.

Es necesario conocer cómo en la implementación de la PRSE ha logrado sus objetivos propuestos en Bogotá, Ciudad en la cual se centra un número representativo de la población reintegrada, con el fin de determinar qué factores han facilitado o dificultado la consecución de sus objetivos como política, y desde la implementación qué variables aseguran el éxito o fracaso de dicho proceso, por ende nos llevaría a reconocer que externalidades existen en el contexto social y político que limitan que el diseño del programa genere los resultados esperados o por el contrario facilitan la consecución de los mismos.

Lo anterior, en la medida en que la Agencia Colombiana para la Reintegración en la actualidad representa la institución que contribuye a la solución política de los problemas que ha dejado el conflicto armado y como consecuencia del mismo la cantidad de personas que individualmente se han querido desarmar, desmovilizar y reintegrar. Esta agencia les ofrece la oportunidad a miles de personas que quieren hacer parte de la comunidad y permanecer en una sociedad legal, democrática, además de contribuir a la paz del país, pero la realidad de la agencia es que debe contar no sólo con su diseño de política, sino con el contexto en donde se vive esa política, y el reconocer el camino del objetivo a la acción, implica cambios que puede que no sean asumidos por la sociedad en general con la misma intención con la, y por la que se quiere trabajar.

Mi interés es indagar acerca de cómo el modelo de gerencia facilita o limita la consecución del objetivo de la política, ya que puede ser diferente la intención y la acción de la política. Estas diferencias se dan cuando en su ejecución surgen variables que no fueron previstas por quienes las diseñaron.

Razón por la cual, realizo una lectura institucional de cómo es la estructura gerencial de la ACR (Agencia Colombiana para la Reintegración) entidad que se encarga de implementar la PRSE, en adelante Política de Reintegración Social y Económica.

Este ejercicio se realiza teniendo en cuenta dos ángulos, el primero desde los representantes de alto nivel o funcionarios de la ACR; se encargan de diseñar e implementar la política desde sus cargos administrativos, y el segundo desde los contratistas que son los profesionales encargados de reintegrar a los participantes, su función es ejecutar la política desde sus cargos operativos.

Para mí es primordial reconocer la importancia de los dos grupos porque sin ninguno de ellos es posible la política.

Este documento es producto de una investigación cualitativa realizada desde segundo semestre de 2010 hasta primer semestre de 2012, así mismo

presenta los resultados de cuatro entrevistas semi estructuradas (ver anexo 2) realizadas a las líderes de los centros de servicios. Y cuatro grupos focales (ver anexo 3) efectuados a los contratistas de los centros de servicios de la ciudad de Bogotá.

Es necesario resaltar que los argumentos de hecho, que aquí se presentan parten de la experiencia que los profesionales; ya sea funcionario o contratista, han tenido en sus prácticas cotidianas con la población objeto de la intervención.

Estas fuentes primarias arrojaron el soporte de cómo funciona en la realidad la Política de Reintegración, y fueron vitales para comprender el funcionamiento interior de la organización.

El lector no encontrará un análisis detallado de la historia del conflicto armado, ni del DDR (Desarme, Desmovilización y Reintegración), pero si una descripción acerca de las incidencias del mismo, en la creación de agendas públicas y de los cambios que ha tenido la PRSE en cuanto las instituciones que la han representado.

Teniendo en cuenta lo anterior este trabajo pretende demostrar que el modelo de gerencia facilita el alcance de los objetivos de la política, pero para llegar a dicha demostración fue necesario articular las percepciones de los diferentes niveles para garantizar una investigación válida y transparente, además para reconocer que factores en la práctica inciden sobre el éxito de la política.

Por ende, se van a encontrar con dos tipos de análisis que desde la propuesta de la aplicación de la política¹ se sugieren realizar, un estudio de arriba hacia abajo que da a conocer cómo los funcionarios determinan, ejecutan y diseñan la política y por el otro lado cómo la ejecutan y que efectos surgen a partir de la

¹ Hill, Michael (2002) implementing Public Policy. p 28-39.

práctica de la política en la realidad, es decir un análisis de abajo hacia arriba, que son la voces de los contratistas.

Por lo anterior aplico la propuesta teórica de Hill² y Sabatier³ en el debate de arriba hacia abajo y abajo hacia arriba, al marco de la política de reintegración en Bogotá. En otras palabras lo que presento es la aplicación de la teoría a la realidad en el proceso de implementación.

Además desde el marco del comportamiento organizacional se tuvo en cuenta la teoría de Robbins⁴ para el estudio del comportamiento de los individuos y grupos dentro de un ambiente político, que es el enfoque que el autor plantea desde la ciencia política.

La estructura del documento se presenta, en primera instancia por una breve contextualización acerca de la incidencia del conflicto en la creación de agendas públicas, los antecedentes de los procesos de paz y el DDR (Desarme, Desmovilización y Reintegración) en Colombia, temáticas que se tratan en el capítulo uno.

Posteriormente, en el Capítulo dos se realiza la descripción de la política de reintegración social desde su creación hasta nuestros días, en ello se da cuenta de los cambios tanto estructurales como funcionales de la entidad que representa la política, es decir de la ACR.

En el capítulo tres se presenta el marco referencial, a propósito, de la implementación de la política desde el modelo que discute autores como Sabatier y Hill, autores que me brindaron las herramientas teóricas para el análisis de la política y mi rol como investigadora.

² Ibid 41-56

³ Sabatier, Paul A. (2007), Theories of the Policy Process

⁴ Robbins, Stephen, comportamiento organizacional. p 20

En el capítulo cuatro, doy a conocer el análisis institucional del proceso de implementación de la PRSE, en el que inciden diferentes actores desde su diseño hasta la ejecución de la misma. Además, se caracteriza el modelo de gerencia articulando la teoría con la realidad de la implementación y se generan algunas alertas que le permitan a la institución optimizar sus procesos a nivel interinstitucional, de esta manera determinar una mejor política de salida.

Finalmente se presentan las conclusiones acerca del proceso de investigación, de la implementación de la política y los anexos, dentro de los cuales se incluyen el organigrama de la ACR y los formatos de entrevistas utilizados a lo largo del proceso.

Es importante resaltar que los nombres de los actores que participaron en el proceso de investigación no los enuncio para proteger su derecho a la intimidad.

JUSTIFICACIÓN

Las políticas sociales buscan garantizar una mejor calidad de vida para la sociedad, pese a que no existen políticas perfectas, hay una pretensión desde las mismas para contribuir a disminuir, mantener o mejorar situaciones que generan malestar o bienestar cultural, como estrategia para lo anterior la ejecución de las políticas públicas desde su inicio apuntan a la obtención de cambios que se logran a partir de una intervención que se ha constituido a la espera de unos resultados exitosos, que en ocasiones no son como se esperarían, es decir que pueden no serlo.

Hay políticas que durante su ejecución generan cambios en cuanto a su estructura y formulación, por ende se modifica la forma en que se interviene con la población. Como es el caso del modelo incrementalista, que funciona con una lógica de ensayo-error y que en la medida en que se evidencian los errores se optimizan los procesos, esto me ha llamado la atención en cuanto a los procesos de la ACR, con la que considero que al conocer su proceso de implementación, puedo llegar a contribuir al Estado (en primera instancia) con el análisis de la PRSE con el fin de brindar insumos que logren fortalecer y ampliar en apoyo de redes institucionales que conlleven a generar mayor confianza de la sociedad en relación a estos proyectos; a la ACR información acerca del análisis de dicha política, para poder complementar o generar planes de mejoramiento para la misma (si es el caso), además que en su proceso de transición de cambio de estructura organizacional puede aportar insumos suficientes para optimizar sus procesos de conceptualización, implementación, evaluación y monitoreo.

A la Ciencia Política, una investigación que implica una postura contemporánea desde la complejidad y las propuestas teóricas y metodológicas que brindan un conocimiento acerca de la evaluación de la política de reintegración en Bogotá.

Y personalmente, una experiencia de conceptualización y crítica tanto personal como profesional, acerca de mí que hacer como científica social.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar el proceso de implementación de la PRSE en el contexto de Bogotá-Colombia desde el 2010 -2012

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Realizar un análisis institucional de la política de reintegración, en el contexto socio-político de la ciudad de Bogotá.
- Caracterizar el modelo de gerencia
- Describir el proceso de implementación de la política de reintegración social y económica.

|

|

1. INCIDENCIA DEL CONFLICTO ARMADO SOBRE LA CREACIÓN DE AGENDAS PÚBLICAS

“En una confrontación armada como la que convive en Colombia, con distintos actores que enfrentan la legalidad del Estado, la oferta de un servicio público de reintegración social se convierte en una necesidad prioritaria para la agenda pública”. En la formulación de políticas públicas y sus programas de reintegración se ha buscado la integralidad de las acciones y la sostenibilidad con el fin de reducir al mínimo la reincidencia de excombatientes”⁵.

Reconstruir a profundidad la historia del conflicto colombiano es reproducir el contenido de varios textos y autores que lo han analizado desde diferentes ópticas. Mi interés no es traer a colación todo un estado de arte acerca del conflicto, sino más bien reconocer la importancia y la influencia que ha tenido el mismo en la creación de agendas públicas o soluciones políticas para el logro de la paz y el mantenimiento de la seguridad del Estado Colombiano.

Si bien es claro el conflicto Colombiano se ha caracterizado por la confrontación de grupos armados ilegales y el Estado por la lucha del poder, también en el influye el narcotráfico, la ideología pragmática de los grupos de izquierda y las condiciones políticas, culturales, económicas y sociales del contexto que siempre en su proceso histórico se ha visto atravesado por las olas de violencia de diferente índole.

Además que nuestro conflicto se ha transnacionalizado porque ya no sólo es la posición Colombiana sino también de la comunidad internacional⁶ la que influye sobre las decisiones que se toman en la política. Para su ejemplo, el caso del

⁵ OACP y ACR, (2010) Desarme, Desmovilización y Reintegración-DDR en Colombia, Lecciones Aprendidas y Resultados del Proceso 2002 – 2010. p 10

⁶ Medina Gallego Carlos y Vargas Alejo. Conflicto Armado y procesos de paz en Colombia. 2006 p 36

plan Colombia, con este se permitió la intervención de Estados internacionales en donde el objetivo ya no sólo se centra en combatir la insurgencia y contrainsurgencia sino también el narcotráfico que a mi manera de ver es la principal causa del conflicto en la actualidad.

Sin embargo, el control de territorios y las relaciones de poder también son factores que no dejan de incidir en la misma, es decir que en sí la guerra en Colombia no sólo se define por dos razones sino por varios factores que se enmascaran dentro del argumento coloquial “que se lucha por una sociedad mejor” y lo que la realidad da cuenta es que por el contrario los escenarios de guerra cada día agotan mas las posibilidades de la existencia de un Estado, tranquilo, seguro y en paz.

Por lo anterior adopto la definición de Medina “Entiendo por conflicto armado el conjunto de circunstancias y acciones mediante las cuales se contrastan y confrontan en una sociedad, distintas concepciones de vida, ser humano, sociedad y cultura, a través del uso de violencia y el ejercicio de la guerra con el propósito de sostener o transformar el orden social y político determinado”⁷

Medina define el conflicto armado en tanto “guerra” como una superposición de guerras definidas por las posibilidades e intereses de cada grupo. Es decir, que en Colombia no se puede delimitar el conflicto armado a una sola razón, son varios los intereses que se mueven en ella en las que se pueden beneficiar cada una de sus partes pero la más afectada es la sociedad civil.

Además que en nuestro contexto la violencia y el conflicto armado ya es un factor transversal en la historia del Estado hace aproximadamente dos décadas se ha convertido en uno de los pilares de las agendas públicas las soluciones políticas al conflicto, razón por la cual se han creado dispositivos y herramientas que puedan debilitar a los grupos armados al margen de la ley tanto militar como estructuralmente generando acciones dentro del marco del

⁷ Medina Gallego Carlos y Vargas Alejo. Conflicto Armado y procesos de paz en Colombia. p 44

desarme y la desmovilización para poder atraer a los actores victimarios a vivir una vida en una sociedad civil dentro del marco de la legalidad, por ello se han diseñado políticas y programas que implementan los procesos de paz buscando mejorar la garantía de los procesos y convirtiendo a los actores que un día fueron parte de los GAML (Grupos Armados al Margen de la Ley) en sujetos civiles que estén a favor del Estado.

Es así como desde 1982 (no significa que con anterioridad no se hubiera dado ningún proceso) en el gobierno de Betancourt se hace énfasis en lo que ha de ser una política de paz en su gobierno, es decir que se brinda una solución política al conflicto social y armado de dicha época.

A partir de este año, al realizar un recorrido histórico se empieza a evidenciar que en cada gobierno hay un interés por continuar generando soluciones políticas a un fenómeno que ha marcado a nuestra sociedad: El conflicto armado.

Para hacer frente a este conflicto, los diferentes gobiernos en adelante, establecieron funciones en las instituciones y crearon políticas que se encargaran de apoyar, planear y organizar procesos de paz que incluían beneficios económicos, jurídicos y sociales que les pudiera garantizar a quienes se desarmaran una reintegración a la vida civil en el marco de derechos y deberes en el contexto colombiano.

En la década de los 80 “se definieron variados mecanismos institucionales que servirían para orientar formalmente los procesos de paz: Se crearon consejerías de paz, se nombraron altos comisionados de paz, se le dio forma a diversos programas de reinserción y se formularon marcos jurídicos para garantizar la desmovilización de los miembros de grupos armados ilegales, principalmente basados en fórmulas jurídicas de amnistía e indulto”⁸.

⁸ OACP y ACR, (2010) Desarme, Desmovilización y Reintegración-DDR en Colombia, Lecciones Aprendidas y Resultados del Proceso 2002 – 2010 p 22

Posteriormente, en los 90 hubo cuatro aspectos primordiales que permitieron que más adelante se formalizara la institución que concretamente se iba a encargarse de ejecutar, diseñar e implementar la política de reintegración como una política de estado:

En primer lugar, “que los procesos de paz de la década de los 90 implicaron transformaciones institucionales derivadas de los acuerdos de paz pactados, como la reforma constitucional de 1991. En la actualidad, los procesos de paz se han circunscrito a la definición de acuerdos referidos a procedimientos específicos para el DDR, cuya estructura general está definida por el Gobierno. No se han discutido reformas de la estructura institucional, de la política o de la economía con grupos armados ilegales⁹”

En segundo lugar, “que la política de paz de los 90 dependía de los espacios de diálogo promovidos y existentes con los grupos armados ilegales –que además tenían estatus político¹⁰”.

En tercer lugar, “que los procesos de paz de los 90 se basaron en el otorgamiento de amnistías e indultos. Aunque hubo algunos procesos judiciales adelantados por delitos graves (violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH), éste no era el procedimiento fundamental utilizado en esos procesos. Por el contrario, desde 2005, en Colombia se ha implementado la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, que se aplica a más de 4 mil miembros de las AUC y de las guerrillas, postulados por su responsabilidad en delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra tipificados en el Código Penal colombiano y en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

El procedimiento judicial de Justicia y Paz busca adelantar procesos de paz que garanticen los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.”¹¹

⁹ Ibid. p 22

¹⁰

¹¹ Ley 975 de 2005, artículo 1.

Y en cuarto lugar, “que en los procesos de paz de los 90 los espacios de discusión pública se caracterizaban por su multisectorialidad y pluralidad social y política. Los Acuerdos Finales de Paz, firmados por los grupos armados y el Gobierno nacional para lograr el desarme y la desmovilización, fueron síntesis de amplios debates sectoriales como los promovidos por las Comisiones Temáticas conformadas durante el proceso, o los ambientados por la Comisión de Paz (1984) en la que participaron partidos políticos, gremios, universidades, sociedad civil y voceros de los grupos insurgentes¹²”.

En la actualidad, se continúa con la implementación las políticas que contribuyen a la paz del Estado colombiano sin embargo es necesario que no sólo el estado se responsabilice de ello sino que el compromiso sea de toda la sociedad; las instituciones diseñan, ejecutan e implementan las políticas pero es en la comunidad en donde se genera el impacto de las mismas y hacen que su efectos sean duraderos y se mantengan.

De esta manera nuevamente retomo el fragmento que realiza la OACP-ACR (2010)¹³ en la sistematización de DDR en Colombia. *“Cabe resaltar la responsabilidad que asume el Estado Colombiano en el diseño, planeación e implementación del proceso de DDR, con un principio de corresponsabilidad, en el que tanto los desmovilizados como la sociedad y las distintas instituciones públicas y privadas, tienen funciones y compromisos, que deben desarrollar conjuntamente y de manera sostenible”.*

Empero, en el caso colombiano en donde se da un proceso de DDR en medio del conflicto armado esto nos asegura que el proceso para alcanzar la Paz y la Seguridad se proyecta a largo plazo porque ningún periodo presidencial es suficiente para alcanzarlo. En esta medida a continuación de manera resumida logro dar a conocer la abstracción de los proceso de paz en Colombia.

¹² OACP y ACR, (2010) Desarme, Desmovilización y Reintegración-DDR en Colombia, Lecciones Aprendidas y Resultados del Proceso 2002 – 2010 p 23

¹³ *Ibíd.* p 13

1.1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE PAZ EN COLOMBIA

La violencia política no es sólo del presente, es decir que desde nuestros orígenes como Estado han existido luchas de diferentes formas, que han sido justificadas por los actores del conflicto y han influido en la construcción del mismo bajo los parámetros de legitimidad que este representa.

Por ello, esta reflexión la dedicaré a realizar la descripción del primer proceso de paz¹⁴ que se dio en el gobierno de Belisario Betancur de 1982-1986, hasta el gobierno de Juan Manuel Santos que rige en la actualidad.

Los procesos de paz desde 1982¹⁵ se han venido negociando y se han generado leyes, planes documentos en donde se establecen los parámetros a seguir en las negociaciones y en cada gobierno, desde dicho periodo se han reformulado las políticas de desarme, desmovilización y reintegración.

Grosso modo, describiré lo más importante de cada uno de los gobiernos en relación a dichos procesos.

En el gobierno de Belisario Betancourt de 1982-1986 se dio el primer proceso de paz y creó la PNR (plan nacional de rehabilitación), posteriormente en el periodo de Virgilio Barco 1986-1990, la consejería para la reconciliación, normalización y rehabilitación, se centró en los procesos de reconciliación, generando alternativas de orden político y social en donde los desmovilizados se podrían reconciliar con su sociedad, específicamente con el M19 con la cual se creó la comisión bilateral de desmovilización gobierno nacional.

Con Cesar Gaviria 1990-1994, teniendo en cuenta los procesos pasados, se creó la consejería de paz, para la política social y el CODA (comité operativo para la dejación de armas) grupos que garantizaban que quienes entraran a los procesos de reinserción sí fueran personas que pertenecieron a GAML.

¹⁴ Boletín medios para la paz. Capítulo 8. 2009

¹⁵ Medina Gallego Carlos y Vargas Alejo. Conflicto Armado y procesos de paz en Colombia. 2006

Con Ernesto Samper 1994-1998 se mantuvieron esquemas, pero se creó la comisión gubernamental negociadora para el proceso con el movimiento independiente revolucionario y comandos armados (MIR- COAR)

Después Andrés Pastrana Arango, 1998-2002 en el ministerio de interior se conformó la dirección general para la reinserción, se abrió en el ICBF el programa de atención de víctimas de la violencia (dirigidos a menores excombatientes, quienes según DIH son víctimas de la guerra) y en el ministerio de defensa se generó el grupo de atención humanitaria al desmovilizado (vigentes actualmente)

Posteriormente Álvaro Uribe Vélez, 2002-2010, creó la oficina del Alto comisionado para la paz, consejería de paz y convivencia, la comisión exploratoria de paz para acercamientos y contactos con grupos autodefensas, la comisión intersectorial para la reincorporación a la vida civil de las personas y grupos alzados en armas y la ACR como alta consejería para la reintegración social y económica. Además de este proceso “Puede afirmarse que, en contraste, la Política de Seguridad Democrática tiene el propósito de persuadir a los grupos armados para que acepten entrar en procesos de desarme y desmovilización individual o colectiva, ya sea como producto de la presión militar o por la apertura de espacios de acogimiento a la política de DDR gubernamental”¹⁶

En la actualidad, con Juan Manuel Santos, quien es jefe de Estado a partir del 2010 se continúa con la implementación de la política que estableció la ACR como alta consejería para la reintegración que fue el ente que se encargó de ejecutar dicha política en los períodos de Álvaro Uribe; y se crea la Agencia Colombiana para la Reintegración quien es la institución que “coordina, asesora y ejecuta con Entidades públicas y privadas la Ruta de Reintegración de los adultos que se desmovilicen colectiva o individualmente de sus grupos armados, operacionalizando la estrategia a nivel regional a través de 35

¹⁶ OACP y ACR, (2010) Desarme, Desmovilización y Reintegración-DDR en Colombia, Lecciones Aprendidas y Resultados del Proceso 2002 – 2010 p 22

centros de servicios distribuidos en todo el país, y ubicados en las zonas de mayor concentración de personas desmovilizadas”¹⁷.

En este período, la PRSE (política de reintegración social y económica) se articula con la política de desarrollo nacional en la contribución a la construcción de la paz, los principios del buen gobierno y la necesidad que tiene la sociedad en procesos de verdad, justicia y reparación, lo que se convierte en un reto para la PRSE al ajustarse a los lineamientos de justicia transicional y lograr un proceso de DDR con un impacto exitoso tanto nacional como internacionalmente.

1.2. CARACTERIZACIÓN DEL DDR Y JUSTICIA TRANSICIONAL EN COLOMBIA

La figura del Desarme, Desmovilización y Reinserción, que como hemos visto no es un hecho de la actualidad se ha dado en Colombia en diferentes épocas y formas, pero para objetivo de esta investigación sólo vamos a realizar la descripción de dicho proceso a partir del 2008 hasta la actualidad.

Considero que dichos elementos son un dispositivo del estado para el alcance de la paz, con referente internacional y en tanto proceso tiene sus variaciones dependiendo del contexto en el que se dé, su objetivo transversal es la consecución de seguridad, confianza y paz para el territorio.

La OACP argumenta que el modelo colombiano es una complementariedad entre el DDR y la justicia transicional, y lo refiere de la siguiente manera:

“Los procesos de DDR y los procesos de Justicia Transicional, los cuales tienen como horizonte construir una paz que se exprese en seguridad para los desmovilizados, en garantías para las víctimas, en oportunidades para las comunidades afectadas, en el fortalecimiento de las instituciones y en la

¹⁷ Tomado del Documento Conpes, “Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación” p. 6.

construcción de confianza y legitimidad entre todos ellos para lograr las garantías de no repetición. La paz -con este sentido- es expresión de estabilidad política, de desarrollo económico y de legitimidad social para resolver pacíficamente los conflictos y garantizar efectiva y definitivamente la superación de ciclos de violencia. Los procesos de paz actualmente incorporan exigencias en función de una reintegración plena y digna de los desmovilizados, lo que se intenta concretar mediante programas de DDR cada vez más orientados a las comunidades, y en garantías para los derechos de las víctimas para conseguir la paz sin impunidad”¹⁸.

En Colombia cada vez se fortalecen dichos procesos, sin embargo los objetivos no pueden ser a corto plazo, ya que las condiciones, sociales, políticas y culturales del mismo no son factores protectores que faciliten el proceso, primero porque se continúa con la violencia, por los índices de pobreza, por la presencia contraste del narcotráfico a quien no le conviene un proceso de paz exitoso y, segundo, por la debilidad del Estado y la poca articulación de procesos en los cambios de administración.

Para iniciar la caracterización del DDR en Colombia, es menester saber que el Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) es cuando se llegan a unos acuerdos entre las partes del conflicto y se firman los mismos y posteriormente se entregan las armas, se desmovilizan los combatientes y son certificados como desmovilizados,(en el caso de los individuales por el CODA y en caso de los colectivos por la OACP) y finalmente se reintegran a la vida civil, por medio de la PRSE de la ACR en donde se restituyen sus deberes y derechos.

La OACP argumenta que: “La implementación de esquemas de DDR se ha instituido como una práctica política y una técnica fundamental para ambientar y generar confianza entre las partes en conflicto con miras a la concreción de acuerdos políticos, y con el fin de desmovilizar grupos armados legales e

¹⁸ OACP y ACR, (2010) Desarme, Desmovilización y Reintegración-DDR en Colombia, Lecciones Aprendidas y Resultados del Proceso 2002 – 2010 p. 26.

ilegales y ofrecer posibilidades institucionales y materiales de reintegración plena de los excombatientes a la vida civil”¹⁹.

El DDR en el contexto Colombiano se ha caracterizado por: los acuerdos de paz (Cese de hostilidades, desmovilización y sometimiento a la ley de Justicia y Paz), Desarmes colectivos (a cargo de la OACP) e individuales (PADH) y desmovilizaciones colectivas e individuales, proceso de reintegración a cargo de la ACR, los beneficios son para excombatiente y sus núcleos familiares (entiéndase por núcleo, pareja, hijos y/o padres y hermanos menores de edad o en situación de discapacidad), beneficios jurídicos, económicos y sociales desde la etapa de desarme hasta la reintegración, implica factores políticos, militares, de seguridad, humanitarios y socioeconómicos, garantías de seguridad, presencia y apoyo de organizaciones internacionales, amnistía.

Por otro lado el referente de justicia transicional, es otro elemento que se une a la contribución de la paz, como lo dije inicialmente.

Formalmente la sistematización de la OACP y ACR 2010 argumentan que la justicia transicional “es concebida como el conjunto de estrategias implementadas para llevar a cabo una transformación radical del orden social y político de un país, bien para reemplazar un estado de guerra civil por un orden social pacífico, bien para pasar de una dictadura a un orden político democrático. Especialmente cuando se trata de transiciones negociadas, cuyo objetivo es dejar atrás un conflicto armado y reconstruir el tejido social, dicha transformación implica la difícil tarea de lograr un equilibrio entre las exigencias de justicia y paz, es decir, entre las exigencias y los derechos de las víctimas del conflicto y las condiciones impuestas por los actores armados para desmovilizarse”.²⁰

¹⁹ Ibid.

²⁰ OACP y ACR, (2010) Desarme, Desmovilización y Reintegración-DDR en Colombia, Lecciones Aprendidas y Resultados del Proceso 2002 – 2010. p 30.

Pienso que el marco legal del proceso de DDR y la justicia transicional se articula en pro de una política de paz en Colombia en la que se incluye la reconciliación, recuperación de la seguridad, garantía de derechos; los esfuerzos de la implementación de la política de reintegración se orienta a la integralidad del proceso, porque no sólo de reintegración, el excombatiente sino que este mismo tiene que reconciliar y realizar acciones de reparación con la comunidad.

Para garantizar el proceso de paz en Colombia, tiene que haber reintegración social y económica de los grupos y personas que pertenecieron a organizaciones al margen de la ley, para ello los excombatientes ingresan al programa de la Agencia Colombiana para la Reintegración, antes alta consejería; de la presidencia de la republica con el fin de reintegrarse a la vida civil, restituir sus derechos, reparar y culminar su proceso de reintegración exitosamente lo que significa estar a paz y salvo con el estado Colombiano.

En conclusión, el DDR en Colombia ha sido una realidad desde el inicio de los procesos de Paz, pero su complemento, es decir, la justicia transicional es el componente fuerte de la actualidad, el que fortalece el proceso de reintegración orientado a la comunidad, con acciones de verdad, justicia y reparación. Por consiguiente lo que se pretende en el siguiente capitulo, es presentar como la PRSE se ha construido en un contexto de violencia y se ha transformado de acuerdo a las necesidades políticas y sociales de los diferentes actores que inciden en ella.

2. CONSTRUCCIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE LA REINTEGRACIÓN EN LA INSTITUCIÓN

“La política de Reintegración Social y Económica es una política de Estado en Colombia, de largo alcance, diseñada no sólo para lograr la reintegración exitosa y sostenible de quienes ya han dejado las armas sino también de todos aquellos colombianos que aún siguen militando en las filas de los grupos armados al margen de la Ley”²¹.

La política de reintegración social y económica se concretó en el gobierno de Álvaro Uribe en el 2002, después de los esfuerzos de anteriores gobiernos por consolidar la paz. Sin embargo, antes de ello existió formalmente el PRVC (programa de reintegración a la vida civil); estuvo a cargo del ministerio del interior y justicia, institución que fue la encargada de ejecutar e implementar el programa para la reincorporación a la vida civil.

Cuando se concretó dicha política se articuló con el plan de desarrollo del ex presidente, en ese entonces se complementó la política de defensa y seguridad democrática 2002-2006 y 2006-2010, pese a que el marco legal de la PRSE se fundamenta en la Ley 418 de 1997; “ Esta norma le dio facultades especiales al Gobierno Nacional para realizar negociaciones de paz con grupos armados ilegales 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 sucesivamente por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, la Ley 782 de 2002 rige todos los procedimientos y requisitos de la

²¹ OACP y ACR, (2010) Desarme, Desmovilización y Reintegración-DDR en Colombia, Lecciones Aprendidas y Resultados del Proceso 2002 – 2010. p 14.

desmovilización y la reintegración. En su desarrollo, se han expedido los Decretos 128 de 2003, 3043 de 2006 y 395 de 2007, entre otros²².

Para lograr los objetivos de la reintegración social y económica en septiembre de 2006, se creó la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, ACR, institución que era la encargada de diseñar, ejecutar e implementar la Política Nacional de Reintegración, que fue formulada en forma específica en el documento CONPES 3554 de diciembre de 2008.

Desde la creación de la alta consejería para la reintegración, como entidad del gobierno encargada de la política de reintegración, hasta noviembre de 2011 estuvo a cargo del Doctor Frank Pearl y dependía del DAPRE (departamento administrativo de la presidencia) por ende, su estructura organizacional estaba sujeta a los lineamientos del DAPRE. Además que funcionaba por áreas de reintegración, es decir que había dos unidades.

Por un lado, la unidad de reintegración económica que se encargaba de implementar las estrategias de gestión de la formación para el trabajo y de programas de generación de ingresos mediante empleabilidad directa o apoyo a planes de negocio; y por el otro lado, la unidad de reintegración social que se encargaba de innovar estrategias de acompañamiento en las esferas sociales de educación, salud y psicosocial, para cada área existía un equipo que atendía las diferentes demandas y además ejecutaba una estrategia para las instituciones con las que se tenía que trabajar y con los mismos participantes basadas en competencias; cada área contaba con sus objetivos estratégicos y misionales.

Al igual que la estrategia anterior, los beneficios son educación, salud, servicio psicosocial y apoyo económico durante su proceso, sin embargo la estrategia

²² Departamento nacional de planeación, evaluación de resultados de la política de reintegración social y económica para personas y Grupos Armados al Margen de la Ley en Colombia 2008-2010. Informe final ajustado unión temporal econometría consultores – cita a Conpes 35. p 7.

anterior de la ACR no tenía determinado y claros los tiempos de los procesos ni como cada participante culminaba el mismo.

Inicialmente las cifras que recibía un desmovilizado, oscilaba entre \$ 800.000 y \$1.250.000 (esto fue al inicio de la ACR 2006-2007) posteriormente, los valores se fueron disminuyendo y además se condicionaron a las asistencias y participación que tuvieran los participantes en el proceso, es decir que tenían una ayuda de emergencia fija por los primeros tres meses de su proceso y posterior a ello recibía de acuerdo a lo que hicieran en el mismo. Por ejemplo, si estudiaba recibía \$150.000, si asistía tres veces en el mes a talleres psicosociales \$150.000, si realizaba un curso de formación para el trabajo en el SENA otros \$150.000 y un subsidio de transporte, de esta manera se incentivaba perversamente a los participantes a realizar un proceso por recibir dinero, pero el interés de los mismos en su gran mayoría no era asistir ni participar a ninguna de las actividades antes enunciadas, de hecho era normal que los beneficiarios le comentaran a su profesional psicosocial que asistían por recibir el dinero porque lo necesitaban, esto generaba dependencia del programa aspecto que la política fue revalorando y se tuvo en cuenta primero para determinar los tiempos de reintegración y las rutas del proceso (básica-intermedia 1- intermedia 2 y avanzada) que cada una dura seis meses, cuenta con un número determinado de actividades por semestre y se incluyen los indicadores de logros para evaluar las competencias que facilitan la reintegración a la sociedad, y segundo, generar las condiciones bajo las cuales un participante podía continuar percibiendo su apoyo económico el cual en muchas ocasiones, lo veían como un sueldo. Igualmente por el incentivo perverso y su familia los excombatientes se motivaban a ingresar al programa y además atraían a otros compañeros. También se realizaba el trabajo de comunidades y responsabilidad social con algunas instituciones privadas.

Otro aspecto importante durante este periodo, es decir, desde el surgimiento de la ACR (2006) hasta noviembre de 2011 fue el limbo jurídico que cambió la orientación de la política ya que dejaba de ser voluntaria a obligatoria, esto

debido a que el Gobierno Nacional, ante un reciente fallo de la Corte Constitucional, impulsó la aprobación en el Congreso y expidió la Ley 1424 de 2010 (valga la redundancia).

“La Ley 1424 de 2010 que permite enfrentar el limbo jurídico en el que se encontraban las personas desmovilizadas de los grupos de autodefensa ilegales que no declararon haber cometido crímenes atroces (para estos últimos se expidió la Ley 975, de justicia y paz). La ley 1424 faculta al Gobierno a crear un mecanismo no judicial a través del cual estas personas dan información sobre su participación en el grupo armado ilegal. Sobre la base de esta información las autoridades judiciales suspenderán las órdenes de captura o condenas que tengan por delitos cometidos durante su permanencia en los grupos de autodefensa, siempre y cuando las personas hagan parte del Programa de Reintegración o hayan culminado satisfactoriamente este proceso. Cabe destacar que lo anterior vuelve obligatoria la participación de las personas desmovilizadas en el Programa, a diferencia de lo que ocurría anteriormente; en efecto, antes de la expedición de esta ley la participación de las personas desmovilizadas en el Programa de Reintegración era voluntaria”²³.

A partir del cambio de gobierno de Uribe a Santos la ACR, cambia de director al doctor Alejandro Eder quien articula la PRSE al plan de desarrollo nacional basándose en tres pilares²⁴: Crecimiento sostenido, Igualdad de oportunidades y Consolidación de la paz.

Además se vale de los conceptos de seguridad para la prosperidad y convivencia ciudadana. Y se reconoce que el cambio político influencia sobre la nueva estructuración de la ACR “con el gobierno del señor presidente Juan Manuel Santos, la continuidad del proceso de reintegración se reafirma y la ACR inicia una fase de grandes retos: 1) el marco normativo constituye una gran oportunidad para seguir construyendo una reintegración la consecución de

²³ DNP, (2010) evaluación de resultados de la política de reintegración social y económica para personas y grupos armados al margen de la ley en Colombia 2008 – 2010. p 8.

²⁴ Ibid.

una paz más justa y sostenible, y 2) surge la necesidad de diseñar un marco estratégico que responda a la nueva coyuntura, y que además sea lo suficientemente flexible con la diversidad regional colombiana, convirtiéndose en una de las metas para este cuatrienio”²⁵.

Así mismo en el proceso de implementación de la política se diseña la estrategia de la ACR 2011-2014 ya no como alta consejería para la reintegración, sino como Agencia Colombiana para la Reintegración²⁶.

En la actualidad se mantienen los servicios ofrecidos, ahora son tres etapas se tienen en cuenta dos años para el tiempo del proceso, teniendo en cuenta que el documento CONPES 3554 “señala diferencias entre el proceso de reintegración de un individuo y la PRSE, estableciendo para el primero un tiempo puntual y transitorio con una fecha que establece un límite; y para la Política un ciclo mucho más amplio en el tiempo y de más largo aliento”. También se incluye el servicio social y los componentes de justicia transicional justicia, verdad y reparación, para que el participante logre culminar exitosamente su proceso de reintegración tiene que cruzar por su proceso DDR y además cumplir con los requisitos de la justicia transicional, aún no se ha determinado cómo va hacer el acto administrativo donde se gradúen las primeras personas reintegradas, hasta el momento los beneficiarios de etapa avanzada están culminando con los servicios de su interés educación, formación para el trabajo etc. Y en seguimiento de proceso psicosocial revisando cómo está en cada uno de los contextos (familiar, educativo, comunitario y productivo) aspectos positivos para una política que busca contribuir a la consolidación de paz del estado Colombiano.

La ACR reconoce:

“La continuación de la política de reintegración como una de las herramientas para alcanzar la paz en Colombia, da cuenta de la

²⁵ La estrategia ACR 2011-2014 en www.reintegracion.gov.co

²⁶ Estrategia ACR 2011-2014 en www.reintegracion.gov.co

confianza y el apoyo del gobierno nacional frente a este tema en este cuatrienio. Esta política diseñada, coordinada e implementada por la ACR, cuenta con una estrategia de largo plazo cuyo objetivo principal es asegurarla permanencia del desmovilizado en la legalidad.

En el marco de la construcción del plan nacional de desarrollo 2010-2014; “prosperidad para todos”, el gobierno nacional ha abierto un espacio importante a la política de reintegración, incluyéndola expresamente en el capítulo de convivencia y seguridad ciudadana, reconociendo de igual forma, los compromisos de la ACR en documento CONPES 3554 de diciembre de 2008 y en el documento CONPES 3607 de 2009, dedicado específicamente a la reintegración comunitaria”²⁷

La ACR es la entidad que coordina, diseña, evalúa e implementa la política de reintegración social y económica y el objetivo principal de la PRSE. “Consiste en reintegrar social, comunitaria y económicamente a las personas que se desmovilizan de los GAI, tiene en cuenta los componentes de la reintegración individual, la convivencia y la reconciliación (reintegración comunitaria)”²⁸.

Según el CONPES 3554 los objetivos específicos de la PRSE son: Identificar plenamente y promover la resolución de la situación jurídica de los desmovilizados para que puedan reintegrarse social y económicamente, apoyar la formación de personas autónomas y responsables, promover estilos de vida saludables en los ámbitos físico y mental a través del acceso al Sistema General de Seguridad Social y Salud, promover la permanencia en el sistema educativo formal, contribuir a la construcción de habilidades y destrezas que permitan la inserción exitosa en el mercado laboral y la generación de sus propios ingresos y promover la convivencia, la reconciliación y fortalecer socialmente a las comunidades receptoras. Fortalecer la política de Estado para la reintegración.

²⁷ Estrategia ACR 2011-2014 en www.reintegracion.gov.co

²⁸ Conpes 3554. p 26.

Además se necesita contar con el apoyo de las siguientes instituciones para facilitar el logro de los objetivos: Ministerio del Interior y de Justicia, Fiscalía General Nación, Policía Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad DAS, Registraduría, Ministerio de la Protección Social, SENA, Superintendencia de Salud, Ministerio de Educación Nacional, ICETEX, Ministerio de Agricultura, INCODER, Ministerio de Cultura, Acción Social, DANE, IGAC, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Ministerio de Relaciones Exterior, Alcaldías y Gobernaciones, Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por GAI, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Ministerio Público, MAPP/OEA y OIM.

Pese a que los lineamientos de la política son generales, las particularidades del contexto en donde esta se da exigen que sea una política flexible.

En el caso de la ciudad de Bogotá en donde todo está centralizado, incluso a diferencia de las otras regiones existen 4 centros de servicios que son puntos de atención a la población y la oficina de nivel central que es donde se organiza, se planea y se articula toda la información, pese a que hay un sistema de información de reintegración SIR, es allí en donde se toman las decisiones que posteriormente las ejecutan los contratistas profesionales que pertenecen a cada punto.

En Colombia hasta el día 31 de marzo de 2012 hay 32.780 participantes en proceso de reintegración, de los cuales 3.678²⁹ se encuentran en Bogotá, la mayoría de la población posterior a su desmovilización prefieren la ciudad para su reintegración algunos refieren que es por seguridad, otros porque hay mayores oportunidades y otros porque tienen el imaginario que al estar cerca de las oficinas principales se les facilita la solución a sus problemas, y otra gran parte porque consideran que las redes de apoyo institucional también les facilita el proceso.

²⁹ Información de bases de datos de ACR.

Con la nueva reestructuración de la organización se supone que cada centro de servicios y regiones puede ser más autónomo y que tiene que generar estrategias desde sus equipos de trabajo para lograr el impacto positivo en la comunidad de la región.

Cada centro de servicios tiene una líder que es la persona encargada de articular la comunicación y la información entre lo que se dice en nivel central y lo que se ejecuta en el centro de servicios, también se encargan promover los espacios con las instituciones locales para buscar el apoyo a la política, ya que el enfoque de la misma es comunitario.

Para el objetivo de esta investigación, que es el análisis de la implementación decidí tener en cuenta las dos visiones ya que cada cargo de la unidad de análisis puede ver el mismo fenómeno de diferente manera pues vamos a entrar a conocer cómo desde la implementación de la política se le apunta al logro del objetivo general de la política de reintegración. Para realizar este análisis tenemos que conocer el marco sobre el cual vamos a analizar el proceso de la implementación de la PRSE en Bogotá, contexto en el que se caracteriza por violencia, inseguridad, desempleo, drogas, prostitución, desplazamiento, milicias y pandillas que son factores que no facilitan un proceso de reintegración opero tampoco lo hacen imposible.

3. IMPLEMENTACION DE LA POLITICAPÚBLICA

Las políticas públicas en general tienen un proceso que es dinámico, por los constantes cambios que pueden emerger desde su diseño hasta su evaluación se pasa por fases que le permiten ir mejorando la calidad de sus intervenciones de acuerdo a sus objetivos propuestos. Existen razones o externalidades que a partir de la formulación de su objetivo puede limitar o facilitar la consecución del mismo; en todo su proceso se perciben subidas y bajadas que son tan necesarias para el proceso de implementación que está implícito en ellas.

La implementación siendo una de las fases del ciclo de una política esta determinada por todas las acciones realizadas para alcanzar los objetivos; es decir que no hay política sin implementación. Pese a lo anterior varios autores definen la implementación de la política de diferentes maneras; sin embargo se encuentran en que la implementación hace parte de la ejecución de la política, así el proceso de implementación se da diferentes formas, en este sentido considero que no se puede hablar de una implementación plana e igual para todas las políticas.

Mi postura en relación a la definición de dicha temática se acoge a la definición de Mazmanian y Sabatier quienes la definen:

“la implementación es la realización de una decisión política fundamental, por lo general incorporado en una ley, también puede tomar la forma de decretos ejecutivos importantes o decisiones de los tribunales. Lo ideal es que la decisión de identificar el problema(s) a tratar, se establece el objetivo(s) que se persigue, y en una variedad de maneras, “estructuras” del proceso de implementación. El proceso normalmente se ejecuta a través de una serie de etapas que comienzan con la aprobación de la ley básica, seguida de las salidas políticas (decisiones) de los organismos de ejecución, el cumplimiento

de los grupos destinatarios de esas decisiones, los impactos reales-intencionales y no intencionales- de los resultados, el impacto percibido de las decisiones del organismo, y por último, importantes revisiones en el estatuto básico. (1983:20-1).”³⁰

Esta definición implica que la implementación por su naturaleza no asume una sola forma, ni sólo es para algunos actores, ni solo genera algunos impactos; es una parte del ciclo de una política que está inmersa en un contexto social, político y económico, y que puede generar diferentes resultados de acuerdo a la cultura y a las decisiones entre otras condiciones que pueden permitir su desarrollo. En sí la implementación, no es un determinante del éxito de una política, es una condición que genera impactos en las diferentes culturas y contextos y no depende de un solo actor.

Así mismo, cuando se diseñan los objetivos son varios actores los que inciden en cómo se va a estructurar su formulación, implementación y evaluación, e influyen tanto los intereses grupales, individuales, políticos y sociales de la comunidad que diseña la política. Quizás por esta razón es que la visualizan como subjetiva.

Por otro lado, en la práctica las políticas son soluciones de problemas en palabras de Lasswell (1970)³¹ “orientación política” que es definida como la forma en que multidisciplinariamente se le da la solución a un problema utilizando varios métodos, en este sentido las políticas son intencionales y en su aplicación se conectan con respuestas concretas a los problemas de la sociedad.

³⁰ Hill, Michael (2002) Implementing Public Policy. p 7.

³¹ Hill, Michael (2002) implementing Public Policy. p 5.

3.1. UNA MIRADA INSTITUCIONAL

“El nuevo institucionalismo es probablemente, mejor visto como una búsqueda de ideas alternativas que simplifiquen las sutilezas de la sabiduría empírica de una manera útil en la teoría.

La institucionalidad que hemos considerado no es ni una teoría ni una crítica coherente de uno. Es simplemente un argumento de que la organización de la vida política hace la diferencia. (1989:747)”³².

Desde la formulación de los objetivos hasta los resultados que se generan por la ejecución de una política, la naturaleza de la misma implica una dinámica que contiene cambio a lo largo del tiempo en la que se desarrolla. No hay instituciones planas, todas desde mi concepto son dialécticas y toman diferentes formas, porque dependen no solo del diseño sino de la interacción que este tiene con el contexto de la realidad.

Por lo anterior las instituciones no son sistemas cerrados necesitan de la interacción entre su sistema interno y externo para poder mantenerse y generar impactos tanto sociales como políticos.

De esta manera las instituciones se pueden analizar desde dos ópticas.

La primera bajo del modelo de ARRIBA HACIA ABAJO³³ propuesto por Pressman y Wildasvsky; en este se argumenta, que el proceso de implementación lo deben controlar los altos funcionarios y esto implica que los modelos de ejecución partan desde un ideal.

Por lo anterior la relación entre Política y administración no se puede ver de una forma distante como es la pretensión de Wilson Woodrow (1887)³⁴ –las

³² Ibid. p 36.

³³ Hill, Michael (2002) implementing Public Policy. p 44.

³⁴ Ibid. p 31.

decisiones de alto nivel (presidente-poder ejecutivo-congreso) influyen sobre el proceso de implementación.

Así mismo, de acuerdo con Meyer y Rowan, 1977)³⁵ quienes consideran que existen tres pilares de las instituciones: reguladora, normativa y cognitiva, la ACR cumple las tres funciones no se puede limitar a una sola porque lo que busca es determinar un comportamiento de un sujeto integral por medio de las actividades que desarrollan en el proceso de la implementación de dicha política.

James March y Johan Olsen (1984, 1989, 1996) explican su punto de vista en relación al enfoque institucional de la siguiente manera:

“La democracia política no sólo depende de las condiciones económicas y sociales, sino también en el diseño de las instituciones políticas. La agencia burocrática, la comisión legislativa, y el tribunal de apelación son espacios de las fuerzas sociales, pero también son las colecciones de manuales de procedimientos y estructuras que definen los intereses. Son actores políticos por derecho propio. (1984:738)”

Por lo anterior, el proceso político y en consecuencia el proceso de implementación se tiene que ver como un asunto que ocurre en un contexto organizado, en donde hay normas establecidas, valores, relaciones, estructuras de poder y procedimientos operativos estándar (Hall, 1986)³⁶

Es una característica transversal del sistema de la ACR, los cambios que se dan por la constante reinterpretación de las circunstancias y de las normas lo que se conoce como la meta- formulación de políticas *“en este sentido, hay aquí una serie de cuestiones sobre la aplicación de la meta-política sobre los*

³⁵ Ibíd. p 34.

³⁶ Hill, Michael (2002) implementing Public Policy. p 35.

problemas que conlleva cambios políticos de fondo (ver Dror, 1986; Hupe, 1990)”³⁷

El proceso de implementación de la política de reintegración se relaciona también con las variaciones del contexto institucional, es decir los cambios de gerencia. En esta medida en la actualidad LA AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN en las investigaciones que evalúan su impacto³⁸ la describen como un modelo a seguir en relación a su modelo de atención, el proceso de reintegración es leído de una manera exitosa, lo que podría llevarnos a comprender que el proceso de implementación de la PNR es un éxito y que a la luz de la teoría de Pressman y Wildavsky³⁹ los vínculos entre organizaciones y departamentos a nivel local son funcionales y así pueden generar la calidad de sus resultados, dichos autores consideran que un buen proceso de implementación dependen de los enlaces y el grado de cooperación entre las agencias encargadas.

Y la segunda, bajo el modelo DESDE ABAJO HACIA ARRIBA propuesto por Lipsky quien considera que:

“Las personas a menudo entran en el empleo público con al menos algún compromiso con el servicio. Sin embargo, la propia naturaleza de este trabajo les impide acercarse a la concepción ideal de su trabajo. Enorme número de casos y la falta de recursos se combinan con las incertidumbres del método y la imprevisibilidad de los clientes para derrotar a sus aspiraciones como trabajadores de servicios”. A menudo pasa su vida laboral en un mundo corrupto de servicio. Ellos creen que están haciendo lo mejor que pueden en circunstancias adversas y desarrollar técnicas para salvar el servicio y los valores de toma de decisiones dentro de los límites que les impone la estructura del trabajo. Se desarrollan conceptos de su trabajo y de sus clientes

³⁷ Ibid. p 35.

³⁸ Estrategia ACR 2011-2014 en www.reintegracion.gov.co

³⁹ Hill, Michael (2002) implementing Public Policy. p 44.

*que reduzcan la brecha entre sus limitaciones personales y de trabajo y el ideal de servicio*⁴⁰

Por lo anterior este análisis comprende también la lectura de los contratistas de la ACR que son los profesionales que directamente se relacionan con los participantes y sus familias y realizan el trabajo de campo, la lectura de estos articula la visión de los clientes acerca de la política y también comprenden la estructura de la ejecución desde sus competencias.

Esto significa que al igual que en la teoría existen diferentes actores que hacen posible el proceso de implementación y su análisis y todos son necesarios para poder asegurar el éxito de la PNR en su rendición de cuentas.

Además de tener en cuenta estas miradas que permiten ver a la institución desde los funcionarios y contratistas- desde la teoría y la práctica es importante resaltar que “un analista institucional puede dar pasos adicionales después de hacer un esfuerzo para comprender la estructura inicial de un campo de acción”⁴¹.

En el análisis de la implementación de la política de reintegración, se debe analizar las percepciones del campo de acción en tanto sus reglas, normas, actores y modelo de gerencia en general, relacionando como cada una de estas variables facilitan o no la consecución del objetivo.

Ostrom⁴² define al campo de acción como un complejo conceptual que contiene un conjunto de variables que por un lado son las situaciones de acción y por el otro los actores de la situación, es decir que no es garantía que se realice una análisis de este corte sólo centrándonos en una parte de la política, se tiene que ver esta como un conjunto de situaciones y actores (quienes pueden ser racionalmente limitados)⁴³.

⁴⁰ p 52.

⁴¹ Sabatier, Paul A. (2007), Theories of the Policy Process pp28

⁴² Ibid. p 29.

⁴³ Sabatier, Paul A. (2007), Theories of the Policy Process, p 31.

Como ya tenemos claro quiénes son los actores de la situación, voy a retomar la definición de Ostrom que hace de la “situación de acción” ya que con esta obtengo mayores insumos para mi análisis:

“Se utiliza para referirse a un concepto analítico que le permite a un analista que permite a un analista aislar la estructura inmediata que afecta a un proceso de interés con el fin de explicar las regularidades en las acciones humanas y los resultados, y, potencialmente, para lograr las reformas”⁴⁴.

Otro concepto que es necesario para el análisis es el de elección colectiva en relación a como se toman las decisiones en este caso si se llegan a acuerdos entre los burgueses-tecnócratas y los burgueses de la calle o si simplemente son imposiciones que limitan la racionalidad de los actores que ejecutan la política.

A la luz de la teoría, las normas van a ser analizadas en tres niveles, como lo sugieren en el modelo de Kiser y Ostrom (1982)⁴⁵ quienes dicen que son tres tipos de normas: Normas operativas - de elección colectiva y normas específicas; las cuales son definidas así⁴⁶:

“Las normas operativas afectan directamente el día a día de las decisiones tomadas por los participantes en cualquier lugar. De elección colectiva reglas que afectan las actividades operacionales y los resultados a través de sus efectos en la determinación de quien es elegible y las normas específicas que se utilizaran en el cambio de reglas de funcionamiento”⁴⁷

Para finalizar este apartado y de acuerdo a los soportes teóricos para el análisis de mi investigación, me inclino también a tener en cuenta la teoría de

⁴⁴ Ibid. p 29.

⁴⁵ Ibid. p 44.

⁴⁶ En la práctica de la ACR, las normas se dan de las tres maneras; en el campo de acción afectan el trabajo con la población, esto se evidencia en el apartado en donde se realiza el análisis de la toma de decisiones de abajo hacia arriba a los contratistas, quienes consideran que este factor dificulta el proceso de reintegración, porque se demuestra que no hay claridad y que siempre se construye algo nuevo. Extracción de la saturación de grupos focales.

⁴⁷ Ibid. p 44.

Marcos Múltiples⁴⁸ que es una perspectiva de la elaboración de las políticas de los gobiernos en condiciones de ambigüedad; definiendo la ambigüedad como “*un estado de tener muchas maneras de pensar acerca de las mismas circunstancias o fenómenos*” (Feldman, 1989, p.5)⁴⁹.

Esta ambigüedad en el campo de acción de la política de reintegración es analizada a partir de diferentes perspectivas; desde los burócratas de alto nivel, hasta los burócratas de la calle y también por los clientes de la institución, esta genera incertidumbres en que cada óptica tiene una mirada diferente y posiblemente diversas soluciones. Por esta razón es que en mi análisis institucional se realiza la lectura siguiendo el modelo “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba” por que tenemos como unidad de análisis el mismo fenómeno, con actores que se incluyen dentro de la misma política, pero con posiciones diferentes, esto debido a que la relación que cada uno de los actores tiene con el contexto y la realidad del fenómeno es desigual por que unos implementan la política y otros la ejecutan.

Además el marco contiene cinco características estructurales: problemas, las políticas, la política, la política de las ventanas y los empresarios públicos.

Estas características estructurales determinan los procesos y como se combinan para producir elecciones, atenciones y decisiones dentro de la política, una no es independiente de la otra o prerequisite; son transversales y a lo largo del proceso interactúan juntas en el contexto para generar el impacto de la política.

En general el análisis de la implementación de una política, implica que el rol del investigador no tenga una mirada inmediata ni dogmática, porque es un proceso dinámico y sobre sus resultados influyen las acciones y actores que buscan la solución a problemas sociales, políticos y económicos.

⁴⁸ Sabatier, Paul A. (2007), Theories of the Policy Process. p 65.

⁴⁹ Citado por Sabatier, Paul A. (2007), Theories of the Policy Process. p 66.

3.2. IMPLEMENTACIÓN PERFECTA ¿UNA UTOPIÍA O UNA REALIDAD?

Cuando se diseña una política en función de dar una solución a un problema, se genera un objetivo y unos planes de acción para poderlo alcanzar, teniendo la aspiración de que al ser ejecutado se generen impactos positivos o grandes impactos, sin embargo en su ejecución en el campo de acción se van presentando factores externos o internos a la institución que facilitan o limitan la consecución de la meta.

Por lo anterior generalmente hay un cuerpo encargado de planear la política y el otro de ejecutarla, y en los dos cuerpos se encuentra la implementación, ya que unos la determinan y los otros la llevan a la práctica, desde la teoría racional se denominaría como dos tipos de relaciones: la primera, administración-política y la segunda, acción y política⁵⁰ posiciones que han generado diferentes posiciones en la medida que algunos autores consideran que debe haber una dicotomía clara entre estas relaciones, y una no influenciar sobre la otra; como es el caso de Wilson Woodrow (1987).

Y otros por el contrario piensan que en la practica se evidencia que existe una incidencia de la una sobre la otra, y que no interesa que tan clara sea su influencia desde que la política logre sus objetivos, sugieren que es difícil separar la aplicación de la formulación de la política, como lo refieren SusanBarrett y ColinFudge (1980)⁵¹.

Lo anterior apunta a la accesibilidad de una “implementación perfecta” que en caso de ser realidad tiene que contener una lista de recomendaciones que indican Hogwood, Gunn, Sabatier y Mazmanian⁵² que cito a continuación; pese a que al igual que los autores considero que no es posible tener acceso a una implementación perfecta, así como no hay política, ni ejecución perfecta.

⁵⁰ Hill, Michael (2002) implementing Public Policy. p 32.

⁵¹ Citadas Hill, Michael (2002) Implementing Public Policy en p 55.

⁵² Ibid. p 51.

La lista sugiere: a. Que las circunstancias externas al organismo de ejecución no imponen limitaciones agobiantes, b. Que exista el tiempo y los recursos suficientes y disponibles para el programa, además que su combinación se encuentre efectivamente disponible en todo el proceso de ejecución, c. Que la política a implementar se base en una teoría válida de causa y efecto y esta relación C-E es directa, d. Que el organismo de aplicación no dependa de otros organismos para lograr el éxito y en caso de que otras agencias participen la dependencia debe ser mínima, e. Que exista la total comprensión de los objetivos a alcanzar y estos persistan durante todo el proceso de ejecución, así mismo que el alcance hacia los objetivos sea claro, y en secuencia completa y perfecta para las tareas a realizar por cada participante, f. Que exista una comunicación perfecta entre la coordinación entre los diferentes elementos que existen en el programa y finalmente, que los que tienen autoridad puedan exigir y obtener obediencia.

La realidad de las políticas es que además de ser un sistema son una construcción y en el contexto colombiano son influenciadas por los modelos de gobierno; o al contrario, los modelos de gobiernos crean las necesidades para generar políticas.

En este caso, nos damos cuenta que a partir de los procesos de paz que se han realizado y no han tenido un mayor éxito se crea la necesidad de diseñar, ejecutar, implementar una política para la reintegración de los actores que no contribuían a la paz y que a lo largo de esta construcción de dicha política pues muchos de los factores antes enunciados no interactúan como tal, o que no permite que haya una implementación perfecta.

Empero, no considero que otras instituciones en el caso colombiano si lo alcancen, porque en general se ve una clara dicotomía en las relaciones de la administración - la política, y la acción - la política, en esta medida los factores que se presenten halan hacia el lado más conveniente en cuanto a gestión de resultados que es como generalmente evalúan las políticas en Colombia, razón

por la cual suelen tener impactos exitosos y convertirse en modelos internacionales, por ende se ven como políticas perfectas.

4. LA ACCIÓN DE LA POLÍTICA, UNA REALIDAD DESDE DOS PERSPECTIVAS EN UNA SOLA INSTITUCIÓN

Este capítulo trata del análisis de los resultados a la luz de la teoría de la implementación, que se generaron a partir de los instrumentos aplicados a la muestra; por un lado la aplicación de la entrevista semi estructurada (ver anexo 2) a las líderes de los centros de servicio, que representan y articulan el trabajo entre quienes diseñan e implementan la política y quienes la ejecutan, dichas entrevistas serán la evidencia del análisis de arriba hacia abajo de la institución y nos da a conocer las percepciones que estos jefes tienen acerca de la PRSE.

Por otro lado, se realizaron cuatro grupos focales (ver anexo 3) a los contratistas ejecutores de la política, con el fin de conocer sus percepciones acerca de la misma y realizar el análisis de abajo hacia arriba de la política.

El fin último de este ejercicio académico, es conocer cómo en la misma institución que busca el mismo objetivo, se pueden ver dos realidades diferentes o similares de acuerdo al contexto que en la práctica cada uno vive, y de acuerdo a este análisis generar recomendaciones por cada categoría en pro del mejoramiento de la política.

Es importante resaltar que en este estudio emergen cinco categorías de análisis: Modelo de gerencia, cooperación entre agencias, decisiones en la política, política y acción; y poder y política.

Para las cuales se generaron una serie de preguntas concernientes a cada eje temático (ver anexo 2 y 3).

4.1. BUROCRATAS DE ALTO NIVEL - La versión a partir del trabajo administrativo

Los resultados que a continuación presento son el análisis por categoría de la entrevistas a los cuatro líderes de los centros de servicio.

4.1.1. Modelo de Gerencia

De acuerdo a los argumentos de los entrevistados el modelo de gerencia facilita el alcance del objetivo de la PRSE en Bogotá ya que se cuenta con cuatro centros de servicios, a diferencia de otras regiones; lo que permite atender a la población centrada en la ciudad. Todas reconocen la importancia de la existencia de los puntos de atención y sus equipos, así mismo, que la estructura está cruzando por unos cambios que apuntan a que sea mejor la calidad en los procesos de la política.

Caracterizan la estructura como un modelo flexible, organizada y buena planeación, descentrada en la toma de decisiones que le permite a cada punto mayor autonomía con proyección internacional, basada en las experiencias anteriores con el fin de producir mejoras, pese a lo anterior también en ocasiones la ven como una estructura que no es clara y que obedece mas a intereses personales que a los de la población en general, esta afirmación se realiza con base en el siguiente hallazgo que responde a la pregunta ¿cómo considera usted que esta influye en la consecución de los objetivos de la política? (Ver anexo 1)

“La ACR tiene a mi modo de ver una estructura matricial que aun permanece, si bien es cierto permite con esa doble unidad de mando que las personas que integran una estructura de estas, pueden aplicar objetivos misionales pero por falta de madurez de la misma estructura y de los equipos para entenderle y asimilarla no ha permitido una definición clara de la política, porque ha

respondido a muchos intereses personales que al mismo proceso” afirmación de Líder B.

El 75% de los líderes están de acuerdo con la estructura y la forma de funcionamiento de la política; empero evidencie que el programa fomenta el respeto por las normas sin embargo, se requiere de un mayor trabajo en la claridad de las mismas, por lo siguiente:

El sujeto Líder B afirma “estamos en un momento de transición y uno empieza a ver que la administración de la ACR no ha tenido unas normas claras, veo que los equipos aquí como en nivel central que han sido jóvenes en el desempeño de la función pública y de alguna manera puede verse una permisividad, pero las normas implican que si hay una política establecida se cumple o se cumple, pero aquí pasa igual se cumple o no se cumple y nada pasa, es fuerte decir esto pero así es”.

De acuerdo con Ostrom⁵³ el que no haya claridad en cuáles son las normas de uso y compartidas, es uno de los problemas que identifica que una organización tiene dificultades para poderse medir como institución, es decir que en esta política la norma y el proceso operativo está claro para las sanciones y control de conducta para los clientes, pero no para su organización interna. No hay un comportamiento regularizado, lo que se refuerza posteriormente con los discursos que apuntan a las fallas de la comunicación, es que se deben crear unos elementos lingüísticos que puedan ser usados para analizar diversidad de problemas.⁵⁴

Así mismo Hupe (1990) considera “que la revisión o reinterpretación de normas (meta-formulación de políticas) es importante. En este sentido, hay aquí una serie de cuestiones acerca de la aplicación de la meta- política- sobre los

⁵³ Sabatier, Paul A. (2007), Theories of the Policy Process. p 33.

⁵⁴ Ostrom (2006) citado por Sabatier, Paul A. (2007), Theories of the Policy Process. p 24.

problemas que conlleva cambios en las estructuras de los cambios políticos de fondo”⁵⁵.

En cuanto a los valores todos apuntan que la PRSE está ligada a los valores de la presidencia como los define el SIGEPRE (sistema de gestión de presidencia) como transparencia, honestidad, lealtad; esto se valida con los siguientes argumentos “bueno los valores de la política tienen que ver con los valores del gobierno y eso tiene que ver mucho con el SIGEPRE, y como somos parte de la presidencia trabajamos bajo esos valores, enumerártelostransparencia, honestidad, lealtad, compromiso” (Líder A y Líder C) “como veníamos trabajando directamente como presidencia nuestros valores estaban ligados al tema que ellos tienen en el SIGEPRE y los valores corporativos corresponden a los mismo es un poco de responsabilidad, transparencia, bueno varios valores. Y ahora con la nueva estrategia pues sigue vinculada a esos valores corporativos de igual manera nosotros hacemos parte de todo esto y no nos podemos desligar de todo ese proceso, porque seguimos siendo presidencia”.

A la pregunta ¿cómo se construyen las relaciones de trabajo en los diferentes niveles? Los líderes consideran que en el nuevo modelo todo es mas organizado ya que todo se canaliza por un puente y se tienen mas claro los conductos, así mismo consideran que estas relaciones ya están determinadas por nivel central quien es el que coordina las acciones que se van a realizar. Líder A dijo “todas las decisiones que se toman en nivel central. Ellos mandan las líneas para que nosotros como equipo podamos aportar algo o alimentar eso que están trabajando ellos, y después se reúnen y nos cuentan vía electrónica o socializan la estrategia que hay que hacer”. La líder B lo describe escuetamente diciendo “porque mi jefe lo digo lo hago, nos falta mucho criterio pero esto hace parte de la estructura que tenemos, entonces si el jefe lo dijo hay que hacerlo y esto es lo que permea las relaciones”.

⁵⁵ Citado por Hill, Michael (2002) Implementing Public Policy. p 35.

Por lo anterior, se puede determinar que las relaciones de trabajo así como la estructura gerencial es burocrática, pero las respuestas y la actitud de las líderes en su mayoría señalan cierto grado de afinidad y adaptación con la misma, esto se refuerza con las siguientes respuestas.

Al preguntar por en cuanto evalúa el modelo de gerencia de 1 a 5, además de recordar que es nuevo, que tiene cambios, que están mejorando; tres de ellas lo evalúan en 4 porque “siento que estamos teniendo en cuenta el aprendizaje y hay muchos líderes estratégicos” líder A- la líder C “porque las herramientas están dadas para que la gerencia asuma un proceso de regionalización para la implementación de la política, de acuerdo a las necesidades institucionales y hay mayor autonomía en los centro de servicios; ahora hay flexibilidad y responsabilidad en la política porque hay que demostrar lo mismo con mejores resultados” finalmente la líder D “en este momento se esta construyendo pienso que es positiva y pienso que esto es cultura organizacional”.

Y solo la líder B lo evaluó en 2 porque “falta mayor liderazgo en la alta gerencia, porque es una estructura matricial ese diamante requiere un líder muy fuerte en la alta gerencia, entonces no tiene ni tres”.

Por otro lado de la estructura anterior las líderes consideran que podrían rescatar. Los aprendizajes que se han dado desde el inicio de la ACR, de hecho algunas consideran que hay muchas cosas del modelo anterior que se conservan “yo siento que se mantienen muchas cosas solo que se reestructuraron, por ejemplo lo administrativo y financiero lo agruparon como reorganizaron la ACR y es que lo que pasó es que tomaron varias cosas de las unidades y experiencias anteriores y lo que quitaron fue la desconcentración y libertad para hacer las cosas, en varias ocasiones no es claro hasta qué punto voy a tomar las decisiones y hasta qué punto tu me vas a dar unas líneas como nivel central y yo hasta donde puedo llegar” opinó la líder A.

Pese a lo anterior la líder B considera que no se han tenido tan en cuenta las experiencias pasadas y lo que ve que se repite es que no hay un modelo de gerencia claro y que cuando se ha definido tanto en el pasado como en el presente es en el papel y no ha pasado de lo escrito dice “yo se que hay un buen ánimo de la alta gerencia para hacerlo y digamos que una buena disposición para que el modelo gerencial sea claro y se identifique, porque el problema es que no es claro y no se identifica porque se definió en el papel, una estructura matricial que ni siquiera la unidad de mando lo tenía claro, además no se aplicó el modelo gerencial tampoco se aplico porque los gerentes ahora llamados líderes tampoco han tenido dentro de la organización el empoderamiento que se necesita” además agrega desde su postura crítica “cuando una estructura ha estado definida en el papel pero no en la practica, en donde teníamos jefes que disparaban hacia abajo y a sus pupilos- cual modelo gerencial es ese y esto ha afectado el desarrollo del mismo diseño y la aplicabilidad e implementación de la estrategia de reintegración, porque ha respondido a intereses personales”

Parece entonces que los discursos además de ser persuasivos, son dialecticos e incoherentes; lo que puede indicar que se trata de ocultar es la falta de claridad que cada funcionario, incluso que desde nivel central no tienen claro a donde apuntar, en este sentido puede ser peligroso tanta autonomía que supone el nuevo modelo, porque cada quien aplicaría la política como la entiende, una cosa es que es necesario que esta se adapte a los diferentes contextos y otra cosa es que en cada contexto solo se represente una parte de la política, así la política seguiría obedeciendo a interés más particulares que generales.

4.1.2. Cooperación entre Agencias

En este apartado lo que se interpreta es la red de apoyo institucional con lo que se cuenta y se aspira contar, para mejor funcionamiento de la política, dado que es de vital importancia contar con el respaldo de instituciones tanto

publicas como privadas para lograr el éxito de la PRSE, por ello la ACR evidencia a las instituciones como un cliente más y genera estrategias para lograr obtener el apoyo de las mismas.

En la actualidad el cliente institucional con el que se cuenta es con todas las instituciones que contempla el CONPES 3545, en el sector público como ICBF, PONAL, Fiscalía, Procuraduría, Registraduría, PAHD, ministerio de protección social, ministerio de educación, programa de apoyo complementario al desmovilizado de la Alcaldía de Bogotá, Ministerio de Trabajo, SENA; los líderes consideran que se cuenta con el apoyo de estos entes territoriales porque está escrito en la política, sin embargo piensan que falta mayor compromiso de las entidades para facilitar el proceso de reintegración, en ocasiones sienten que es como una medida forzosa, que ellos como instituciones públicas, tienen que cumplir les guste o no y esta variable afecta el nivel de calidad en servicios tanto de salud como educación.

Así mismo, reconocen la importancia de poder contar a nivel local con el apoyo del programa complementario de la alcaldía, que ven como una red de apoyo para la implementación de la política, teniendo en cuenta las experiencias y competencias de cada uno de sus equipos, además de pensar que es un factor protector, que a diferencia de otras regiones facilita el trabajo con las comunidades y el proceso de reintegración en la ciudad.

“El programa complementario es un importante aliado estratégico que toca fortalecer muchísimo políticamente, estamos un poco separados pero siento que lo estamos intentando este año y con lo de servicio social esto va a ser muy trascendente también para entrar en los planes de desarrollo de departamentos y municipios” afirmó la líder A.

“Pues a veces se percibe que las instituciones piensan que están haciendo es un favor, y no se comprometen entonces por ejemplo en educación el seguimiento es complicado porque uno no es el jefe de ellos y no les puede

exigir un tiempo para que se lo dediquen a evaluar el proceso de formación de los participantes que son sus estudiantes, para ellos sería un tiempo extra que no es retribuirle pues así mismo entregan sus productos sólo como.... Por cumplir por eso se están generando estrategias con cada institución para optimizar los procesos” dijo la líder B.

En cuanto al sector privado lo percibe como un cliente más complejo y difícil de llegar; sin embargo, es necesario contar con el mismo para las vinculaciones al campo laboral y formación para el trabajo y también con la articulación al servicio social, comenta la líder B: “el sector privado es difícil, son pocas las instituciones con las que se cuenta, son unidades muy puntuales que están manejando la responsabilidad social y son visibles, pero uno espera que fueran las empresas del sector privado las que quisieran vincularse, pero es importante que los gobiernos locales tengan una mayor presencia, de esta manera también vamos a generar estrategias de participación”.

La estrategia que implementan para conseguir el apoyo de entidades privadas antes se daba por lo que se conocía área de empleabilidad y también desde nivel central se generan las alianzas con las grandes empresas, en la actualidad es responsabilidad del el área de relaciones externas, se cuenta con el apoyo de FIDES, Coca Cola, CAFAM, SODEXO, y los centros de servicio cumplen con la función de ser el puente de lo que ellos consideran que pueden ser las instituciones a las que se pueden llegar a acuerdos.

“Nosotros en lo privado lo hemos trabajado mucho desde el área de empleabilidad como se llamaba antes, pero esto sigue siendo un tema super importante para la ACR y la estrategia con el sector privado que se venía trabajando desde nivel central, nosotros desde el centro de servicios tenemos los contactos e informamos a nivel central y este hace el contacto con el sector privado, nosotros como centro de servicios desde el año pasado no trabajamos directamente sólo hacemos algunos alcances con las alcaldías locales y esas

cosas, pero es nivel central el que tiene mucha incidencia con el sector privado” líder A.

Del tercer sector se cuenta con algunas ONG sin embargo consideran que es difícil llegar a acuerdos en una ciudad en donde hay tanto tipo de población vulnerable y porque la prioridad siempre la tienen las víctimas; sin embargo, para los espacios de ejecución de la política logran llegar a pequeños acuerdos especialmente en la localidad de ciudad Bolívar, como lo afirmo su líder.

Cuando se indagó acerca de ¿en cuánto evalúan el nivel de corresponsabilidad de las instituciones de 1 a 5? Respondieron que en 3.0 bajo los siguientes argumentos: “ni en el sector privado ni en el público se han comprometido, piensan que están haciendo un favor pero quien direcciona a las instituciones no tienen corresponsabilidad ni liderazgo, por ejemplo la secretaria de educación frente al proceso de reintegración quien paga el modelo por el decreto 3011 debemos entender por qué no hay una oferta general de jornada sabatina en Bogotá, y la gente tiene que irse a otro lugar a recibir clases en CAFAM que es bastante crítico, nosotros decimos que hay una alianza pero en la practica todavía falta mucho” dijo la líder B.

“Yo digo que un tres porque la gente prioriza y nuestra población no es una prioridad porque no es vista como víctima”, líder C.

Frente a las limitaciones que hay en las estrategias de cooperación se determina que falta mayor claridad en lo que se va a pedir a las instituciones por ejemplo “a veces siento que cuando vamos a golpear a las instituciones tal vez por desconocimiento, pero desde la experiencia aquí en lo local a veces uno va la institución privada o pública y no sabe qué pedir. No se ha hecho como un diagnóstico necesario o profundo de la población, falta tener en cuenta exactamente la caracterización de nuestra población para golpear donde se tiene que golpear, por ejemplo Sodexo nos está ofreciendo empleo con unos perfiles para oficios varios y no podemos pretender que nuestra

población que tiene un ciclo de formación bajo quede en cargos operativos o se ofrecen las ofertas y nadie quiere ese empleo, entonces se necesita un diagnóstico ocupacional de los participantes”, Líder A.

Agregan también el exceso de población vulnerable en la ciudad, los imaginarios que se tienen de la población, “la gente ya está cansada de que tengan que tener en cuenta tanto a una como a otra población y todos piden ayuda, entonces hay para unos y no hay para otros, también porque estos se ven como los malos del paseo entonces poco interesa, de una u otra manera alguien ha tenido algún familiar o conocido víctima del conflicto”, dijo la líder C.

A groso modo y de acuerdo a las respuestas dadas considero que el trabajo de cooperación entre agencias que se realiza desde nivel central, debe tener mayor coordinación y empoderamiento con las instituciones, ya que si la estrategia de reintegración está basada en el trabajo enfocado a comunidades, son las instituciones tanto públicas, privadas y del tercer sector las que pueden ayudar a promover dicho enfoque desde responsabilidad social y servicio social.

4.1.3. Decisiones en la Política

A continuación vamos a conocer lo pertinente a quienes toman las decisiones, cómo las toman y qué incidencia tienen estas en la consecución del objetivo de la política, desde la percepción de los líderes.

Al preguntar por quién toma las decisiones y con base en qué las toman los resultados fueron los siguientes: hay decisiones políticas que no son negociables- y las decisiones normativas no se pueden cambiar -estas se toman desde nivel central porque hay una directriz que así lo indica- la manera en como se van a aplicar las estrategias si dependen de la autonomía del centro de servicios, que es lo que busca la nueva agencia descentralizar y con base en qué, refieren que nivel central se alimenta de las necesidades y las

experiencias de sus centros de servicios, que realizan reuniones con participantes para conocer sus necesidades reales y así poder generar soluciones y que en las estrategias se tienen en cuenta las experiencias de los burócratas de la calle para consolidar la estrategia.

Sin embargo hay una líder B que refiere “Pues la decisiones se toman unilateralmente y las toman los dueños del aviso no hay participación, no hay representación no hay nada hasta ahora” afirmación que confirma la posición de contratistas que ejecutan la política y que se analizan en la segunda parte de este análisis.

Además existen percepciones que refuerzan desde los mismos líderes que la mayoría de decisiones son tomadas desde un nivel mas alto “como digo hay unos procesos que son mas normativos que viene de una estructura que dispone el gobierno nacional porque somos una entidad pública, hay un tipo de decisiones que son administrativas que se cumplen no porque yo las quiera cumplir, y unas decisiones misionales que están dadas a la flexibilidad de los centros de servicios para aplicar de acuerdo a las necesidades” Líder C.

Cuando se preguntó por ¿cómo cree que afecta (positiva o negativamente) las decisiones que toman en los altos niveles sobre la dinámica de los centros de servicios con los reintegradores y la población objeto? La percepción de los líderes es que todo está cambiando para mejorar y que a diferencia de la estructura anterior hay mayor autonomía en los centros de servicios para tomar decisiones de acuerdo a las necesidades de la región; ellos no perciben las inconformidades de sus equipos frente a las tomas de decisiones o si las tienen es sólo en cuanto a los tiempos para entregar algún producto esto lo demuestra que de cuatro lideres, tres de ellas apuntan a que “son autónomos en entregar tareas y ampliar algunos plazos a diferencia del modelo anterior que todo era para ya y que ahora como el modelo es mas flexible pues se permite dilatar la entrega de productos” sólo una de ellas confirma “afecta muchísimo, sobre todo

porque no se logra efectividad en los procesos que se están desarrollando y no se responde a las necesidades de los beneficiarios”.

Esta parte llama la atención ya que como lo veremos mas adelante se percibe alto grado de insatisfacción de los contratistas frente a la toma de decisiones, además afectan negativamente la relación de confianza que se han logrado ganar con los participantes y atribuyen a esto una razón para la deserción del programa.

Esta respuesta requiere atención porque puede estar indicando que la comunicación de los líderes con su equipo no es efectiva o no se reconocen las ideas o necesidades desde abajo, además que no se puede limitar a definir una toma de decisiones flexible solo a los tiempos, también es necesario tener en cuenta los procesos.

En relación a la estructuración de servicios refieren que no hay ninguna incidencia de la política de reintegración sobre cada servicio de salud y educación y que están regidos por la toma de decisiones que a nivel nacional maneja la norma, y que la función de la política es consolidar la información para entregarla al sistema, ofrecer y educar al participante para que este acceda a los mismos para la restitución de sus derechos, refiere la líder C: “pero en estructuración de servicios es que por parte de la institución de nosotros, eso no es un servicio es un derecho de los Colombianos nosotros solamente somos unos facilitadores”.

La líder B “en cuanto al apoyo económico que ellos recibían por el servicio de educación nos fuimos al principio de igualdad y todos ya sea el de secundaria o primaria quedó recibiendo el mismo apoyo, esto hace parte del aprendizaje que se ha tenido porque antes el costo era diferente y eran los mismos participantes los que preguntaban por que unos mas que otros y entonces en su momento salió la nueva resolución en donde todo quedaba igual”. Este fragmento lo traigo a colación ya que como lo explicaba en el marco teórico los

beneficiarios de la política reciben un apoyo económico por actividades realizadas y pese a que la PRSE no incide en las decisiones de Salud o Educación si lo puede hacer en el cambio del monto de ayuda económica, y esta fue la razón principal por la que se dio el cambio en dicho apoyo, fue regirse por un principio de igualdad y nivelar los apoyos por los bajo, aspecto que inicialmente desmotivó a los participantes y como evidencia de ellos se pueden revisar los conceptos psicosociales, ya que después de su familia su segundo factor motivador para estar en el proceso era contar con el apoyo económico.

Frente a la pregunta ¿Qué problemas considera que hay en la toma de decisiones en relación con la consecución del objetivo de la política?

Existen cuatro aspectos a resaltar. El primero que la falta de claridad en la estructura y en algunos procesos no van a dejar generar resultados efectivos. El Segundo el paternalismo en el que se fundamentó la política; tercero, falta de ofertas laborales y académicas para los adultos y la población específica; y cuarto, las condiciones contextuales y del programa para acceder a proyecto de vivienda o generación de ingresos. La líder B considera “primero la estructura administrativa no es clara y el modelo gerencial, entonces eso hace que en la actualidad se tomen decisiones unilaterales que no parten del consenso, casi que uno siente que a alguien se le ocurrió hacer algo y hagámosle, entonces esa forma de hacer las cosas hay gente que tiene que tener unos resultados no tan positivos”.

En cuanto al paternalismo la líder D “ha sido duro el cambio de mentalidad del participante ya que en un momento se tomaron decisiones paternalistas, que pobrecito el muchacho, que hacemos que su familia, bueno nuestra población es vulnerable y muchas veces podríamos estar como perdiendo el horizonte y pensar que el ser vulnerable es tener un modelo paternalista, como empezó el proceso, que por que ellos tenían derechos y después se pensó en los deberes y al empezar a exigir ya la población no se quería comprometer igual”.

Las tomas de decisiones exigen planeación y medir qué posibles consecuencias e impactos pueden tener tanto en la población objeto como en el contexto en el que se ejecute. Es menester tener en cuenta que en diez años la política de reintegración no puede continuar en ejercicios de ensayo y error, si bien es de naturaleza incrementalista, exige un mayor esfuerzo en la planeación de las estrategias y de cómo se va a ejecutar la política llevando al cliente a tener autonomía y a tomar sus decisiones voluntarias de estar en dicho proceso, porque definitivamente está convencido de reintegrarse y no por recibir un incentivo perverso que alimentan las políticas paternalistas.

Y tener en cuenta que en el contexto colombiano y específicamente en Bogotá la informalidad es una modalidad real de trabajo y no siempre se relaciona con la ilegalidad; es necesario revisar qué tipo de trabajos informales hay y que opciones pueden existir para quienes ya tienen un recorrido como negociantes o mini empresarios informales, la meta puede ser formalidad laboral pero en un país con nuestras características eso para a ser una utopía.

4.1.4. Política y acción

Esta categoría se refiere al nivel de definición que tienen los líderes de centros de servicios quienes representan a los de máximo nivel, y cómo perciben que esta funciona en la realidad desde un escritorio que esta cerca a la población pero que no tiene mayor contacto con ella.

A la pregunta ¿Cómo define usted la política nacional de reintegración social y económica? La definen como:

“Una estrategia política que a un país como Colombia le conviene mostrar y mantener por que trabaja por la paz” Líder B

“Lo que pretende es darle herramientas a las personas para que trabajen, pero también lo que pretendemos a través de la política es brindar los espacios para que estas personas también devuelvan un poco todo lo que han recibido para que hagan procesos sociales que deben existir en su comunidad”, Líder C.

“Es un conjunto de esfuerzos que tienden como a mirar, como a evaluar, diseñar y articular con todas las instituciones la manera en que estas personas puedan integrarse a la sociedad de la mejor manera, yo pienso que es un esfuerzo del Estado desde el grupo de contratistas que tiene que trabajar para ellos y lograr una inserción desde lo público a lo privado para poder que estas personas vuelvan a la vida civil con condiciones necesarias”, Líder A.

Grosso modo es una estrategia de paz que implica un proceso de reintegración a la civilidad para llevar al individuo a que se mantenga en la legalidad de manera autónoma y satisfaga sus necesidades básicas, pero vamos a ver cómo se articula este concepto con la realidad, es decir, cómo funciona esta política en la práctica.

Las líderes en general refieren que es un equipo interdisciplinario que busca la estabilidad y el mantenimiento de un participante en la comunidad en paz y que de una u otra manera devuelva por medio del servicio social lo que se le ha dado por parte del estado, considera que la política cumple con entregar las herramientas necesarias y suficientes para que ellos las aprovechen y se reintegren con su familia y comunidad y tenga la iniciativa no solo de cambiar el sino de contribuir al cambio de la sociedad, sin tener que estar siempre sujeto al profesional que acompaña su proceso.

Considera que funciona por medio de estrategias que le permite al individuo verse en diferentes contextos y que los profesionales o contratista son quienes acompañan su proceso con el fin de asesorarlos en lo que ellos necesitan, piensan que es una buena alternativa que cada participante cuente con un profesional que lo respalde y que hay que hacerles ver a los participantes que

deben estar agradecidos con este acompañamiento que en la mayoría de programas y políticas no se cuenta.

Como evidencia de lo anterior presento algunos pequeños fragmentos de las entrevistas:

“Funciona a través de unos servicios para darle unos mínimos a esta población como a cualquier colombiano, para que pueda continuar su vida dentro de la legalidad” líder D

“En la práctica es complejo porque nosotros aquí damos unas herramientas unos elementos básicos para él y su familia, pero el talón de Aquiles está en el tema de la comunidad porque todavía Colombia esta en un proceso complejo de paz, pero hay estigmatización y por eso hay rechazo, además muchos no quieren ser evidenciados por que les puede atraer problemas de seguridad” líder C.

Por lo anterior se evidencia que hay un trabajo integral pero que se necesita reforzar el trabajo con la comunidad y también con los sectores públicos y privados, también que como característica de la política también funciona por gestión de resultados.

La sostenibilidad que consideran de la PRSE la ven como de largo alcance por que los procesos de reintegración del los participantes pueden ir avanzando es necesario un trabajo de preparación para que la comunidad los acepte y se necesita continuar con un trabajo de sensibilización a nivel general, sin embargo una de ellas considera que no se pueden descuidar los grandes cambios que se han tenido por que esto puede hacer que la política se decline y que sólo dure porque políticamente convenga y no por la calidad del proceso “la sostenibilidad se da en la medida en que se regionalice la política y que halla corresponsabilidad” líder D.

Pese a que definen la política de manera muy optimista hay un problema que se ha venido presentado y se han articulado a los continuos cambios de la dinámica de la política es la deserción frente a este fenómeno se pregunto ¿porqué considera que hay deserción en el proceso? Consideran que es por el cambio de condiciones durante el proceso, porque la población se siente engañada por el estado, ya están reintegrados y/o están trabajando.

Lo anterior se reafirma con Líder A “el cambio de condiciones del proceso que en algunos momentos ellos no alcanzan a entender porque los cambios y en otras ocasiones lo visualizan como trampa del gobierno del Estado como que nos quieren amarrar y muchos toman la decisión de desertar”

Líder D “El no entender el proceso de reintegración que en un principio nos equivocamos porque fue perverso y obviamente el estado tenia que buscar una estrategia para atraer esa gente recibían mucho dinero y como le fueron bajando pues fueron desertando”

Líder B “mira yo considero que la deserción es por tres razones una. Porque hubo una debilidad inmensa en la normatividad pasada que no definía ni era clara con el tiempo hay personas con siete años en el proceso y aun no finalizaban, estas se aburrieron se reintegraron por su propia cuenta hay muchos que no se han ido porque siguen esperando una respuesta concreta a la finalización de su proceso. 2. Porque el gobierno saco el decreto en donde decidió quitarle el apoyo económico a las personas que ya habían recibido su proyecto productivo, entonces ellos piensa para que voy al psico si ya no recibo dinero, triste pero es real y 3 porque los participantes ya tienen sus propios empleos la mayoría formal de eso nos damos cuenta en el Fosyga en estado de afiliación y esto se cruza con nuestra información y uno se da cuenta que no es que este desaparecido sino que está laborando”

Consideran que debido a que el programa anterior no definía los tiempos ahora estos son concretos y los que están son buscando estrategias para hacer que

los participantes culminen favorablemente, todas las líderes apuntaron a los mismo.

4.1.5. Poder y Política

Esta categoría se enfoca a analizar que tácticas de poder utilizan para que los contratistas generen los resultados esperados, y también como desde la lectura de los líderes la PRSE se articula con los intereses democráticos o los principios del buen gobierno del contexto Colombiano.

Cando se indago acerca de ¿usted considera que la PRSE se articula con el modelo democrático o con los principios del buen gobierno?

Las líderes consideran que cuando deciden generar los cambios en la forma en que se ejecuta la política buscan que la población y los contratistas participen para tomar las decisiones que le convengan a todos, sin embargo esta percepción difiere de lo que opinan los burócratas de la calle, o contratistas que dicen que efectivamente si los llaman pero para dar la orden y demostrar lo que ya esta establecido (mas adelante demostraré los hallazgos de los grupos en donde lo afirman).

Las líderes consideran que el modelo es incluyente porque busca que en su construcción participen todos y así se logre mayor efectividad, todas las líderes consideran que se articula con el modelo democrático porque es participativo, pese a que la población no se ha organizado ni tienen un representante.

“Pienso que la democracia y la organización esta en la disposición de escucha y le interesa la participación, el Director cuando se posesionó dentro de la ACR pensó en que permitir la participación de todos eran fundamental, para que todos participaran en la construcción de la ACR eso fue algo democrático fundamental. Porque nosotros pudimos ver ese proceso estratégico enviaron un contratista para que escuchar todo lo que se plasmo de la estrategia y

cuando ya estaba casi todo listo se presentó a los líderes para que opinaran” líder A.

“Vamos aprendiendo, anteriormente se tomaban decisiones desde la mesa, pero nuestro director actual hizo un ejercicio desde que el entro a planeación estratégica de la ACR, y tuvo en cuenta en lo absoluto a toda la población, incluyendo a contratistas y líderes de aquí y de las regiones y cumplió con ese modelo democrático Colombiano donde trato e incluir a todas las personas participantes del proceso para que pensarán en la planeación y en como iba a funcionar esto” líder A esto lo refuerzan en sus argumentos las líderes de toso los centros de servicio.

Así mismo refieren que todos participan en la construcción de la política y que los efectos hasta el momento ha sido positivos porque así lo demuestran las cifras pese a que reconocen que a veces la cantidad no resume a efectividad de los procesos “generalmente le piden a uno la cantidad de empresas con las que ha gestionado algo y uno puede decir 20, pero es necesario mirar de esa 20 realmente cuantas son efectivas”.

En relación con las tácticas de poder que desarrolla la institución con sus mismos contratistas para la generación de resultados las líderes evidencian cierto grado de coerción que deben ser normales como en todas las instituciones y que los mecanismos de control los aterrizan por medio del SIR que es el sistema que evalúa la gestión de cada profesional.

Líder A “o siento que hay un seguimiento rigurosos desde nivel central y nosotros como líderes le apuntamos a los reintegradores (contratistas) tenemos una gran ventaja que el SIR nos arroja casi que al instante y desde allí detectamos las alertas, personalmente no me ha tocado pero si hay una cosa persuasiva con lo correos de presidencia que envían a todo el mundo evidenciando la falta y uno va bajando hasta el directamente responsable”

Líder D “en el centro de servicios hay que respetar la fechas contratista que no cumpla se le pasa un requerimiento por ejemplo y a mi no me sirve una persona que se equivoque mas de tres veces porque eso afecta los pagos y hay problemas con la procuraduría, esa es una situación coercitiva pero se debe hacer”

Para finalizar esta primera parte del análisis se le preguntó a las líderes que si ellas pudieran mejórale algo a la PRSE que harían de allí emergieron algunos aspectos fundamentales.

El primero aumentar el nivel de conciencia acerca de la realidad del participante, mejorar el sistema para optimizar la información, buscar más la efectividad en los procesos más que la cantidad, crear alianzas solidas y positivas que generen los resultados esperados, lograr que el participante adquiera compromiso social y se vuelva un actor clave dentro de su comunidad.

4.2. BUROCRATAS DE LA CALLE – LA VERSION A PARTIR DEL TRABAJO DE CAMPO

El nuevo modelo de gerencia de la ACR (ver anexo 1) se concretó en el mes de marzo de 2012, ya que en la anterior administración no existía una estructura consolidada que representara a toda la organización, era por unidades, la URS (unidad de reintegración social) y URE (unidad de reintegración económica) de esta manera cada grupo respondía a los objetivos misionales y a toda la organización desde su unidad. En la actualidad la ACR con el nuevo modelo representa estructuralmente a toda la entidad que apunta al mismo objetivo.

Esta estructura con características burocráticas⁵⁶ define la forma en que la administración y política se articulan en la practica; y es una de las discusiones que Hood⁵⁷ desarrolla en relación a como se centran los proceso políticos en el sistema administrativo como los límites de control.

En los procesos de ejecución se debe tener en cuenta el contexto institucional⁵⁸ y es el análisis de este, el que se presenta a continuación con una mirada desde la psicología que estudia el comportamiento organizacional articulado a la ciencia política que de acuerdo con Robbins⁵⁹ estudia el comportamiento de los individuos y grupos dentro de un ambiente político. “Los temas específicos de su interés, se incluyen la estructura del conflicto, la distribución del poder y como la gente manipula el poder en su propio beneficio”.⁶⁰

En este análisis más que concluir y estudiar el contexto institucional, busca trascender a conocer que incidencia tiene el modelo de gerencia y la acción de la política en la fase de implementación para el logro de los objetivos de la reintegración en Bogotá.

De acuerdo a la teoría de comportamiento organizacional⁶¹ el modelo Burocrático tiene características tanto positivas como negativas, el autor refiere:

“La fortaleza principal de la Burocracia yace en su habilidad de desempeñar actividades estandarizadas de una manera muy eficaz, la ubicación de especialidades parecidas en departamentos funcionales genera economías de escala, mínima duplicación de personal y equipo y empleados que tienen la oportunidad de hablar “el mismo lenguaje” entre sus compañeros. Aun mas, las burocracias pueden trabajar bien con gerentes con menos talento- y, por tanto,

⁵⁶ Robbins (1998) “La burocracia se caracteriza por operaciones rutinarias, logradas a través de la especialización, reglas y reglamentos formalizados, tareas que se agrupan por departamentos funcionales, autoridad centralizada, tramos de control estrechos y toma de decisiones que sigue la cadena de mando” p.489

⁵⁷ Citado Hill, Michael (2002) implementing Public Policy p. 51

⁵⁸ Hill, Michael (2002) implementing Public Policy p. 53

⁵⁹ Robbins, Stephen, comportamiento organizacional p. 20

⁶⁰ Ibid. p 20

⁶¹ Robbins, Stephen, comportamiento organizacional p. 489

de menor costo- en los niveles medio e inferior. La saturación de normas y reglamentos sustituye la discrecionalidad gerencial. Las operaciones estandarizadas, unidas con una alta formalización, permiten la centralización de la toma de decisiones. Por tanto existe poca necesidad, de tomadores de decisiones innovadores y experimentados por debajo del nivel de los altos ejecutivos⁶²”

Además agrega “el hecho de que la especialización crea conflictos entre las subunidades. Las metas de la unidad funcional pueden hacer a un lado las metas globales de la organización. La otra debilidad importante de la burocracia es el interés obsesivo por las reglas cuando surgen casos que no se ajustan precisamente a las reglas, no hay un espacio para la modificación. La burocracia es eficiente solo cuando los empleados confrontan problemas ya enfrentados previamente y para los que se han establecido reglas para la toma programada de decisiones⁶³”

De acuerdo con el autor, aunque ya es un modelo que parece no estar de moda en la actualidad, la mayoría de las organizaciones continúan funcionando bajo esta estructura gerencial lo que se evidencia en la especialización y la alta formalización; pese a que han ampliado los tramos de control, la autoridad se ha descentralizado y los departamentos funcionales se complementan con el uso de equipos de trabajo.

El autor considera “otra tendencia es la división de las burocracias en pequeña, aunque todavía totalmente funcionales. Mini burocracias”⁶⁴

Este análisis es el resultado de la discusión de cuatro grupos focales que se realizaron con los contratistas profesionales reintegradores de la ciudad de Bogotá, representantes de cada centro de servicios, con el fin de conocer la

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Robbins, Stephen, comportamiento organizacional. p 491.

percepción que tienen como burócratas del nivel de la calle en relación con la PRSE.

La metodología utilizada para este ejercicio fue la guía de grupo focal (ver anexo), el organigrama de la institución (ver anexo 1); la discusión giró entorno a la estructura gerencial de la agencia para la reintegración y cada una de las categorías trabajadas a lo largo de esta investigación, por esta razón al iniciar el ejercicio se dio a conocer el organigrama de la ACR enviado en su actualización en marzo de 2012, las intervenciones fueron grabadas y transcritas para su posterior análisis.

Este ejercicio cualitativo permitió observar las demandas que tienen los contratistas de crear espacios de escucha y retroalimentación acerca de los procesos en general de la política, de la voz de muchos de ellos emergió el agradecimiento por este espacio en donde se sintieron escuchados, pese a que pensaron que este ejercicio por ser mandado por la ACR era para generar las soluciones, no se les generó ninguna expectativa se les aclaró que era un ejercicio académico que buscaba analizar la implementación de la política en la ciudad, y que los resultados de la misma se entregarán también a la institución para que ellos revisen las recomendaciones y resultados de la investigación.

Al igual que el ejercicio de análisis de arriba hacia abajo, se analizan las mismas categorías para conocer que diferencias y similitudes tienen los diferentes discursos que parte de la experiencia de cada profesional, tanto de funcionarios como contratistas.

4.2.1. Modelo de Gerencia

Los contratistas consideran que la estructura de gerencial se caracteriza por ser Burocrática (desde una percepción negativa), que carece de planeación, que no es clara, es vertical, falta mayor coordinación, no está organizada.

Además de que evidencian que es una institución en la que no habla en el mismo idioma, que no reconoce la importancia del trabajo de los centros de servicio mucho mas allá de ejecutar funciones, que es desintegrada y se mantiene porque hay motivaciones e incidencias políticas, que parece que es mas importante mantener la estructura que al cliente, en donde se toman decisiones sin conocer la realidad del participante, es decir que desconocen la población.

De acuerdo a esta caracterización, por un lado, no hay una relación congruente frente a la definición que tratamos de burocracia de la organización según Robbins⁶⁵

Y por el otro, llama la atención estas resultados por que demuestran bajos niveles de satisfacción con su institución, frente a ello Cohen, Marsh y Olsen, (1972) refieren “que el modelo bote de basura supone que los problemas, soluciones, los marcadores de decisiones y las oportunidades de elección son corrientes independientes exógenas que fluyen a través de un sistema, se reúnen en la forma determinada por su simultaneidad, relativamente pocos problemas se resuelven y toman decisiones en su mayor parte, ya sea antes de que los problemas estén conectados a ellos (la supervisión) o después de os problemas que han abandonado una opción de asociarse con otra”⁶⁶.

Por lo anterior considero que en el sistema es normal que existan trabajadores en pro y en contra de la institución, y desde el nivel de la calle se pueden sobredimensionar los problemas, sin embargo quienes administran la política tienen que prever “que el proceso político no es mas que un flujo de reacciones a los acontecimientos y las reacciones de otros actores”⁶⁷ y las reacciones no se pueden ignorar, si bien el subdirector de reintegración dentro de su discurso refiere continuamente, que se están teniendo en cuenta las lecciones

⁶⁵ Robbins, Stephen, comportamiento organizacional. p 489.

⁶⁶ Citados por Hill, Michael (2002) implementing Public Policy. p 36.

⁶⁷ Kingdon (1984) citado por Hill, Michael (2002) implementing Public Policy. p 36.

aprendidas de todo el proceso de la política, en esta fase de implementación es menester, qué el sistema reaccione frente a las acciones de sus actores.

“Yo la veo como una estructura burocrática y es netamente burocrática y que manejan un ente de apoyo digámoslo así, pero es netamente burocrática” contratista de Kennedy

“Yo considero que esto esta sujeto a voluntades políticas y eso es clave, yo me imagino que si fuera Mokus el presidente, muy seguramente ni siquiera existía la organización, entonces dependemos también de la necesidades o del plan de gobierno, del administrador publico de turno que tenga una idea clara del DDR y de que es un proceso de reintegración” Kennedy.

“Es que no conocen ni siquiera las características de la población, uno los escucha en las reuniones cuando nos llaman a darnos la información en lo que dicen, uno se da cuenta que ellos los que la diseñan, no tiene ni idea con que población estamos trabajando” Ciudad Bolívar.

“Los que dirigen la política de reintegración, nunca, desde su diseño han atendido un participante, han interactuado con él y no saben como es la dinámica en campo de un proceso de reintegración y sí se esta tomando decisiones de cómo hacer las cosas” Engativá.

Se reconoce una diferencia entre lo que dicen los de arriba y que justifican con el proceso de transición que esta teniendo la institución, sin embargo recordemos que una de las lideres reforzó la idea de que la institución es burocrática y que le falta mayor claridad a la estructura, para ello es conveniente que no solamente sea publicada la organización y enviada por medio de correo que esta estrategia de comunicaciones lo que pueda hacer es que se pierda la información o no se entienda el verdadero mensaje que quiere enviar, así mismo es necesario reevaluar el modelo organizacional ya que ese puede limitar el alcance de los objetivos, que es otra de las percepciones que

los contratistas tienen cuando se les pregunto por ¿Cómo consideran que influye esta estructura en la consecución del objetivo de la política?.

En general los profesionales apuntan a que como esta planteada en este momento puede dificultar los alcances, debido a que hay fallas en el reconocimiento de la realidad de los participante y se toman decisiones muy desde el escritorio, además de que consideran que hay personas que no están capacitadas y no son idóneas para la planeación e implementación de la política precisamente porque desconocen el trabajo real que se hace con los clientes; “quienes diseñan y crean la política desconocen la realidad” Rafael Uribe.

Además agregan que los constantes cambios que ha tenido la institución en tiempos tan cortos no permite generar confianza en los participantes quienes parecen ya tener desesperanza aprendida (ya no creen en el programa) y desconfiar de la coordinación de la política, es necesario no quedarse solo en la evaluación cuantitativa o en la gestión de resultados, pese a que en esta medida si consideran que se alcanzan las metas de la política; empero es difícil generar transformaciones solo con las cifras.

También consideran que se trabaja más por mantener la estructura que por satisfacer al cliente. “En esta estructura lo que reamente esta primando, son las subdirecciones y direcciones y la oficina no se de que....los lineamientos no tienen ni idea de la realidad de cada participante, como se comportan, de cuales son sus necesidades de cuales son sus avances, su retroceso, que eso realmente es lo que uno sabe y esa información desde el principio no trasciende mas allá de un concepto de reintegración, que te juro que quizás si lo leen ni lo entienden” Ciudad Bolívar.

Los contratistas consideran que el trabajo de centro de servicios debe tener mayor magnitud y reconocimiento, así como las voces de lo que ellos dicen por que representan lo que se ve en la realidad y aclara cual es la prioridad

(participante o estructura) tanto en el discurso como en la acción deber haber mayor congruencia.

“Complementando un poco lo que dijo x y x, a mi me parece importante que se establezca la importancia entre los centros de servicio porque es donde esta el foco de la población, objeto, en una estructura que sea mas horizontal, porque si el director general esta supremamente arriba, totalmente desligado de la población objeto, no se esta haciendo nada, el objetivo nunca se va a cumplir y obviamente se va a ver reflejado en el programa por que los participantes va a desertar o pueden ingresar nuevamente a grupos armados al margen de la ley”
Rafael Uribe.

Es menester que se realice y se fomente el trabajo en equipo que no sea fragmentado no por centro de servicios sino por la región que este caso es Bogotá, que se articule tanto desde arriba como desde abajo para poder llegar a un punto de equilibrio que beneficie a los dos grupos y por ende a la institución- cliente, en este sentido que la política sea incluyente con las voces de los contratistas como representantes de la población en la práctica y se articule con el modelo teórico o la teoría de cambio del modelo para aterrizarla a una sola realidad y que los dos mundos de la institución unifiquen el lenguaje tanto como corporativo como misional. “hay que ver el trabajo administrativo para beneficiar a los participantes, pero lo que se eta viendo es que se trabaja con ellos para conservar una margen administrativa, entonces es ahí donde yo veo desconexión de donde esta la prioridad y el sentido que se le da al trabajo, ósea si es un trabajo para beneficiar a la población pues debería ser toda una estructura administrativa en pro de la población, o si es el contrario si trabajamos con la población para mantener la estructura y un plan político, lo ideal seria hacer las dos cosas combinadas, pero la estructura no es clara para poder llevar las dos cosas de manera clara y articulada” Engativá.

Se reconoce que hay diferencia entre las percepciones de las lideres burócratas de nivel medio que representan la institución y los contratistas,

burócratas del nivel la calle que representan a la población, es decir al cliente, y así funcionan la política como algo fragmentado con unos objetivos que son claros para todos, pero con unas estrategias y modelos que no son tan claros para alcanzarlos, hay que optimizar los proceso y la planeación enfocada al cliente para evitar la deserción, por el contrario llevar a la satisfacción al participante y lograr una culminación del proceso exitosa, es decir que la política facilite la reintegración en todas las áreas de equilibrio (productiva-académica- comunitaria-familiar) y no las limite y se enfoque mas en capacitar o insertar laboralmente como es el interés de la mayoría de los participantes que llegar a una educación superior que es el de la minoría.

Por lo anterior me uno a la preocupación que de Hill⁶⁸ frente al estudio de la implementación de las políticas públicas “la preocupación de que las actividades de los gobiernos deben estar en conformidad con el estado de derecho y las ideas del el control democrático sobre estas actividades” en esta medida se facilita el camino para el alcance de a implementación exitosa teniendo en cuenta el contexto Colombiano es un estado de derecho y supone la participación y representación desde un modelo democrático que en ultimas no puede dejar de ser controlado.

4.2.2. Cooperación entre agencias

Pressman y Wildavsky⁶⁹ clásicos representantes de la teoría de arriba hacia abajo refieren que “las políticas tienen sus objetivos y medios para alcanzarlos, en la implementación refieren que el éxito de una política depende de los vínculos entre diferentes organizaciones y departamentos a nivel local.

Incluyen e termino de déficit de la implementación y sugieren que esta se puede dar cuando el grado de cooperación entre agencias es pequeño y que al acumularse puede crear un gran déficit.

⁶⁸ Hill, Michael (2002) Implementing Public Policy. p 39.

⁶⁹ Citados por Hill, Michael (2002) Implementing Public Policy. p 45.

Lo anterior por que desde las percepciones de los “arriba”, determinan que se cuenta con el apoyo de algunas entidades, la mayoría de ellas publicas y que uno de los retos es adquirir mayor cooperación con entidades locales, municipales y departamentales y privadas de manera sostenible para generar mayor impacto de la política.

De acuerdo a los argumentos dados por los de “abajo” estaríamos en un déficit de implementación, que no se puede ignorar porque como lo refieren los autores la suma de estas pequeñas cooperaciones puede generar un gran déficit y eso no asegura el éxito, sino por el contario el fracaso de la política.

Desde abajo se considera que debe haber una mayor gestión desde nivel central en la gestión interinstitucional para llegar a acuerdos macros que faciliten la inserción de los participantes al campo laboral, pese a que reconocen que con la ley 1424 y el servicio social ya se inician a abrir otro espacio de cooperación local. Así mismo que se debe trabajar desde arriba por que la ACR tenga un mayor reconocimiento en todas las esferas sociales, políticas y económicas, ya que la falta de reconocimiento de la institución es una limitación para generar nuevos espacios de interacción, gestión que le concierne al contratista en el que no sienten respaldo de la institucionalidad.

Consideran que las instituciones tanto públicas como privadas no se comprometen con esta población por que continúa manejando los imaginarios de la población, además que en la medida que esta política no haga parte de los intereses de las diferentes instituciones va ser muy difícil que se comprometan o que mínimamente colaboren.

Manifiestan que falta un fuerte trabajo en la gestión interinstitucional, que se deja que dependa de la voluntad de las instituciones, que no se concretado totalmente la política a lo local y que estos son algunos de los factores que no generan corresponsabilidad en las instituciones.

Por otro lado al preguntar concretamente acerca de que limitaciones ven en las estrategias de cooperación agregan, que la política se ha enfocado a obtener apoyo a nivel internacional y a ser un modelo reconocido internacionalmente y lo han logrado, aspecto que reconocen positivamente.

Sin embargo la PRSE al no concretarse a nivel local limita que se alcance el objetivo y que se abran las puertas para un verdadero proceso de reconciliación y verdad, por lo cual sugieren en general que nivel central genere estrategias y las consoliden en el trabajo interinstitucional para la generación de apoyo de entidades tanto publicas como privada y que esto no se quede simplemente un pequeño espacios que logra un contratista para realizar un taller o algunas actividades comunitarias.

Lo anterior tiene que ver con el modelo racional de Pressman y Wildavsky ⁷⁰ en relación a que se tiene que asegurar el logro de las metas difíciles, pese a que esta cooperación ha sido limitada es un factor transversal que exige un trabajo articulado de los equipos de la ACR con previa planeación, de lo contrario no va ser posible una reintegración total sino fragmentada y solo va corresponder y a beneficiar a una parte de los reintegrados, lo que va en contravía de la política que es restitución de derechos para todos, factor que se relaciona con la democracia de nuestro contexto en la medida que responde solo a los intereses de algunos y no a las del pueblo en general y que considero que no es aplicable solo para la PRSE, sino para las políticas públicas en Colombia.

Los contratistas reconocen la importancia del apoyo del trabajo que realiza secretaria de gobierno con el programa complementario para la reintegración, sin embrago es necesario que tanto en esta institución, como en ministerio de defensa y demás entidades que decidan apoyar el proceso no generen tantas expectativas al participante.

⁷⁰ Hill, Michael (2002) Implementing Public Policy. p 45.

También hay que motivar a las empresas para que logren mantener sus convenios y apoyos y concretar los perfiles al principio de realidad de la población por que sino la igualdad de oportunidades y equidad no serian principios rectores de la política.

La anterior síntesis se concreta a partir de los siguientes argumentos de hecho, que emergieron a partir de las siguientes preguntas.

¿Como evalúa el nivel de corresponsabilidad de las instituciones, tanto publicas como privadas? A lo que respondieron en los cuatro centros de servicio.

“No se ha visto una presión de la alta consejería, bueno una presión en buenos términos con las entidades para que de alguna forma se creen unos incentivos económicos o sociales que puedan generar un movimiento dentro de la industria o dentro del comercio que puedan decir “bueno ok le estamos apostando a esto” y se visibilice de una forma agradable frente a la sociedad, y las instituciones publicas que trabajan con nosotros como la alcaldía y las instituciones del gobierno a veces no tenemos unos lazos a nivel de gestión que puedan generar otros elementos o algunos espacios para podernos encontrar con ellos, no tenemos unas alianzas con ningún tipo de organización donde nosotros podamos atender a la población de una forma digna o de una forma respetable, sino que nos toca a nosotros ir poco a poco consiguiendo espacios como salones comunales como espacios que dependiendo del perfil del participante no se corra riesgo a nivel de seguridad y se genere una dinámica tranquila en los talleres” Rafael Uribe; esto se articula con la posición que tuvo una de la lideres frente a la gestión interinstitucional, solo que ella resalto que esto depende de la autonomía de los centros de servicios y que son ellos quienes visualizan que instituciones se puede llegar a acuerdos pero los contratistas consideran que eso no debería depender tanto de la autonomía del centro de servicios sino mas desde la dirección del programa.

En este sentido se sugiere aclarar que niveles de apoyos internacionales, nacionales y locales se encarga cada parte de la estructura y hasta donde llega la autonomía de los centros, porque efectivamente desde el profesional reintegrador no se van a alcanzar los grandes apoyo y considero que esta política para garantizar la inserción laboral y comunitaria tiene que apostarle a lo macro, ya se ha quedado mucho tiempo en la minucias.

Además que los límites de la administración⁷¹ implican que no se debe centrar solo en los procesos políticos, sino también en los problemas a los que se enfrentan los contratistas, esto también hace parte del control sobre el sistema administrativo, incluso se debe empezar a analizar esta clase de problemas que a nivel de gestión interinstitucional se presenta, para general una planeación macro que solucione o fomente el apoyo de las instituciones como un compromiso con el proceso y si es necesario como una obligación, una norma, ya que los procesos de ejecución real en PRSE se sujetan a las voluntades de la organizaciones y esto ha limitado la reintegración que no es un ideal al que se debe llegar sino al mundo real a que se debe responder como lo afirma Hood⁷², en relación a los límites de la administración en la implementación de las políticas..

En cuanto a la pregunta ¿que limitaciones percibe en las estrategias de cooperación con las entidades públicas y privadas?, los resultados arrojados refuerzan por qué no hay corresponsabilidad de las instituciones, sin embargo hubo una referencia que llamo la atención porque el grupo donde se hizo el aporte lo aprobó “en Bogotá me preocupa mucho la falta de articulación con el programa que tiene el distrito y el celo institucional tan fuerte que se maneja de lado y lado, si, Bueno el mes pasado que hicimos ese ejercicio y se decía en la secretaria de gobierno que ellos tienen y manejan toda la oferta de servicio social distrital ósea educación salud y nosotros estamos duplicando acciones y entonces uno a veces como que no logra entender como en una ciudad como esta que tiene recursos además que le esta invirtiendo ala política tratar de

⁷¹ Hood citado por Hill, Michael (2002) Implementing Public Policy. p 52.

⁷² Ibidem p 52

bajar la política local no tiene un acompañamiento un poco mas serio y estructurado” Ciudad Bolívar

Resultado que llama la atención en la medida en que las entidades lo que deben buscar es complementarse en esta política no se busca “la competencia perfecta”⁷³ entre instituciones sino por el contrario es la unión de las mismas buscando el objetivo de la reintegración, entonces se hace necesario resaltar que el trabajo con las instituciones también amerita un trabajo de equipo interinstitucional para no caer en la replica de procesos y productos sino por el contrario generar la optimización de los proceso en conjunto.

4.2.3. Toma de Decisiones

En esta categoría se pudo observar que al igual con el modelo de gerencia hay insatisfacción con las decisiones que se toman, en la medida en que no se concretan de acuerdo a la realidad, consideran que hay una incidencia negativa sobre el impacto que puede tener la PRSE, pese a que existe cierto grado de interés de la institución porque haya autonomía desde los centros de servicio para las mismas, excepto en las decisiones normativas, considero que en Bogotá no se puede pensar en alcanzar las metas por centro de servicio sino por la ciudad, por ello se considera necesario consolidar una reunión por lo menos semestral no solo de carácter informativo, sino participativo y que posteriormente los productos dados se tengan en cuenta en la planeación y se le de mayor reconocimiento a la vos del trabajo de campo de los centros de servicio directamente con los de nivel central, no con los lideres porque parece que se limitara la información y no trasciende “nosotros no sabemos que pasa si es que no estamos organizadas y a la ACR no le conviene que su gente se organice, porque en la reuniones de equipo que ahora son mas operativas, uno habla y dice con que no esta de acuerdo, como se podría cambiar etc. pero eso llega hasta ahí hasta el líder, y no sabemos si es que los lideres realmente representan lo que decimos o n o les interesa que llegue arriba no sabemos

⁷³ Hill, Michael (2002) implementing Public Policy. p 52.

que pasa per hasta ay llega solo hasta la reunión de quipo que se hace ahora o con la líder o con quien la apoya” Kennedy

“Hay una serie de micro poderes que no les conviene que las propuestas lleguen hasta los de nivel central quizás hasta e director, tal ves porque los mismos lideres y ellos reconocen que nosotros sabemos mas que ellos y que somos una fuerte competencia sino pusieran a planear y ellos se quedarían sin trabajo, lo peor es que hay mucha gente que desde nosotros les seguimos dando poder desde el silencio porque como ya hay desesperanza pues uno ya no quiere decir nada y ellos se empoderan mas sin saber nada de la realidad” Engativá.

Se encuentra que el programa abre espacios para que participen los contratistas, sin embargo hay insatisfacción por que expresan que no termina teniendo en cuenta lo que los contratistas aportan desde sus experiencias, que en ultimas “se abre el espacio con la líder se habla pero no pasa nada siente que ya la decisión esta tomada y que como el rol desde la obligación contractual es ejecutar no se retroalimenta la estrategia con un punto de realidad”. Ciudad Bolívar.

Lo anterior se articula con la postura de Lipsky, para el proceso de formulación de políticas a nivel de la calle que no implica la promoción de ideales. El autor argumenta: “para hacer frente a las presiones sobre ellos, burócratas a nivel de la calle se deben desarrollar métodos de procesamiento de las personas de una manera relativamente rutinaria y estereotipada, hay que ajustar sus hábitos de trabajo para reflejar las menores expectativas de si mismos y de sus clientes”⁷⁴ dicha estrategia se concreta en la realidad de cómo funciona el contratista en la agencia; estos se caracterizan al igual que la política por apuntar a un ideal.

⁷⁴ Hill, Michael (2002) Implementing Public Policy p 53.

Frente a ello el Lipsky refiere “ellos a menudo pasan su vida laboral en un mundo corrupto de servicio. Ellos creen que están haciendo lo mejor que pueden en circunstancias adversas y desarrollan técnicas para salvar el servicio y los valores de toma de decisiones dentro de los límites que les impone la estructura del trabajo. Se desarrollan conceptos de su trabajo y de sus clientes que reduzcan la brecha entre sus limitaciones personales, de trabajo y el ideal de servicio”⁷⁵ es claro que las decisiones en un sistema burocrático son determinadas por los de arriba, sin embargo en los nuevos modelos de administración se está optando por descentralizar las decisiones y este también es el interés de la ACR, la idea en la implementación de la política es retroalimentarse desde abajo y así no se va satisfacer el ideal del servicio, pero si se puede hacer una planeación lógica y congruente con las verdaderas necesidades e intereses de la población objeto, sin crear expectativas ni a los burócratas de nivel de la calle, ni al reintegrado; debe ser una planeación estratégica y previa a la acción de la política, no durante la acción porque genera mayores problemas que en este momento no son convenientes para fidelizar al cliente.

Definen que la toma de decisiones se caracteriza por: mínima participación de los equipos, las reuniones son informativas solo para conocer lo que ya está aprobado y son para ejecutar, tiene cierta luz de apaga incendios, hay una falsa idea de que son participativas, no se miran realmente desde la necesidad del participante, están centradas en las cifras, falta confianza y credibilidad en los equipos, hay un juego de intereses y dentro de ese juego no interesa lo que pueden decir los de abajo, no hay canales certeros en la comunicación, se toman desde arriba hacia abajo y no hay posibilidad que los de abajo contribuyan a las mismas, son unilaterales, el problema es que quienes desarrollan la estrategia no han tenido contacto con la práctica y la población.

Estos resultados son provenientes de la saturación que se realizó frente a la pregunta ¿Quiénes toman las decisiones y como las toman? Y también de

⁷⁵ Ibid.

¿Qué problemas puntuales consideran que hay en la toma de decisiones, en relación con la consecución del objetivo de la política? Desde la cual se agregan los siguientes aspectos.

Que no se dimensiona el trabajo real que realizan los profesionales, la incidencia en los cambios de administración, que no se tiene en cuenta los aprendizajes del transcurso de la PRSE, que no hay planeación, se continua con la lógica de ensayo y error, la información se fracciona, no hay retroalimentación desde abajo.

“Pienso que la participación de los equipos psicosociales es mínima con respecto al trabajo que se va hacer con el participante. Desde este punto creo que se esta dejando de lado todo el material tan valioso que se podría sacar, porque es equipo psicosocial de todos los centros de servicio quienes en realidad tienen contacto con la realidad si desde esos equipos se extrae todas las características poblacionales de los participantes yo podría asegurar que el objetivo de la política podría llegarse a cumplir a cabalidad. Pero si no se toma en cuenta el contacto directo que tenemos como equipo con la población, no va hacer mucho lo que se haga porque desde arriba desde nivel central se tienen en cuenta una serie de elementos que no van con la realidad, entonces por eso es que esta pasando lo que está pasando” Rafael Uribe.

“Las decisiones se toman desde arriba nada que hacer hay una falsa idea de que hay unas decisiones participativas en donde nos reúnen a todos y dicen “ si es que esto fue construido con la participación de toda” y claro efectivamente hay reuniones en donde se reúne algunos contratistas de centros de servicio pero en general nunca se pregunta si estamos de acuerdo con lo que se esta haciendo solo nos informan lo que hay que hacer, por ejemplo a nosotros nadie nos pregunto que si estábamos de acuerdo con tener 80 participantes y atenderlos en todas las áreas y que hiciéramos todo y si esto era pertinente o no para la política” Engativá.

Además los contratistas consideran que en la medida en que no se visualice las necesidades reales de los participantes o las experiencias de los contratista y se continúe tomando las decisiones solo desde arriba va ser difícil el alcance de los objetivos de la PRSE “particularmente creo que ha faltado realmente como una política bien fundamentada en las necesidades reales de los participantes” Kennedy.

Sin embargo de acuerdo al conpes 3554 en como se establece la PNRS se observa que el objetivo de esta si se articula con las necesidades de los mismos y realmente el problema que yo he observado en el estudio es cuando se concreta la política del papel a la política en la realidad. Porque la política tiene buenas intenciones y esta fundamentada en las oportunidades para todos, una articulación fuerte entre las instituciones publicas, sin embargo el contexto de la ciudad no facilita el proceso porque se concentra la población y el problema no es atenderla o fidelizarlos el problema es que no hay las suficientes oportunidades laborales o comunitarias para insertar a la población y también que los que han diseñado e implementado la misma, se quedaron en una visión cerrada dentro de un sistema que por su naturaleza es abierto y al tratar de reintegrarlos solamente desde el ideal de la política pues es imposible hacer realidades funcionales, es decir digo que voy ha solicitar cierto numero de cupos para formación académica, cuando la gente lo que quiere es un curso de agricultura y no hay ofertas, y las que se generan son las que desde arriba se consideran que serian importantes para el desarrollo humano en esta medida se frustra al beneficiario porque primero se le ofrece y después se limita la oferta a lo que tiene la institución y si a los participantes no les interesa la formación académica si su voluntad de estudiar es solamente económica por recibir el apoyo económico y además si parte de la población no esta en condiciones de trasladarse de aprender, pues las estrategias diferenciadas se tienen que trabajar con mayor prioridad.

Vale la pena revisar ya no la caracterización del perfil de la población que salió de un grupo y se esta reintegrando, ahora lo que se necesita es la caracterización de la necesidades actuales y reales de los clientes, que realmente es lo que quieren y buscan con este proceso, y basados sobre dicho diagnostico y en las características del contexto de la ciudad para no generar expectativas así continuar la implementación de la política en vía de garantizar el éxito de la misma.

Es primordial para el objetivo de la política construir participativamente las estrategias y que hayan representantes contratistas de cada centro de servicios para la planeación con el fin de articular el ideal con lo real y que estas discusiones se visibilicen frente a todos los centros de servicio de manera formal para evitar que se continúe con la incertidumbre de que no se escucha y no se respeta el trabajo del burócrata del nivel de la calle; es decir, que se necesita articular el trabajo de los burócratas de alto nivel con el de la calle y que esto se legitime por la toda la institución no por partes de la institución para que esta se vea como algo unificado y no fragmentado, hay que fortalecer el trabajo de equipo por Bogotá no centro de servicios y que la estructura garantice canales claros de comunicación y limites en la administración, tramos de control⁷⁶ esto debe incluirse en la toma decisiones en todos los niveles.

“Yo creo que el desconocimiento de la población como tal es una de las mayores limitaciones que hay en la toma de decisiones, si las decisiones se están tomando desde arriba donde no habido acercamiento era con el participante, porque yo podrá pensar que el señor x el no se ha sentado muchas veces con los participantes, habrá sentado y hablado con ellos en casos exitosos con lo que le piden a uno que son los de mostrar, así le piden a uno “venga escoja cinco de los mejores para mostrarlos y pasa con los otros que son la mayoría entonces no conocen realmente la población y eso es básico dentro de la estructura general si uno no conoce realmente a la gente con la que trabaja no puede pretender nada, por ejemplo se usan instrumentos para evaluar a los

⁷⁶ Robbins, Stephen, Comportamiento Organizacional. p 487.

participantes que no están bien formulados tiene errores las preguntas no son claras no son creadas para la población de verdad” Rafael Uribe.

Esto evidencia que lo que debe ser la columna de la toma de decisiones deber ser el conocimiento de la realidades del participante articuladas a las del contexto Colombiano, de lo contrario es difícil reintegrar bajo ideales que no le interesan a la población que se reintegra.

Además en la toma de decisiones se posibilita que la administración y la política se redefinan en el proceso de la PRSE como lo refieren Hjern y Van⁷⁷ “una vez que tenemos claro quien participa, como y con que efecto en los procesos políticos, entonces podemos empezar a pensar en como la política y la administración puede y debe ser (re) combinados en el proceso político” en este sentido los autores comprenden que la política y la administración consiste en un trabajo de análisis de política de salida, que para este caso es la redefinición del producto o de las posibles formas de reintegración, sin limitarla a una sola definición.

4.2.4. La Política y la acción

En esta categoría se concreta y se articula, la definición y la realidad de cómo funciona la PRSE desde el que hacer de los contratistas.

Desde la teoría, es la fusión entre la política y la acción; Hjern refiere “que la acción depende del compromiso entre las personas en diversas partes de una sola organización o de organizaciones afines”⁷⁸

Así mismo, considera que no es posible separar la formulación de la aplicación de la política, en este ejercicio se comprueba dicha afirmación en la medida en que la definición con lleva directamente al como funciona la política en la realidad.

⁷⁷ Citado por Hill, Michael (2002) Implementing Public Policy. p 55.

⁷⁸ Ibid

Según los fragmentos de los contratistas se evidencia el término de “situación de la acción”⁷⁹ que se utiliza para el análisis de las regularidades de las acciones humanas y sus resultados es incorporado en la realidad mucho más allá de ser una teoría.

Las variables que Ostrom⁸⁰ determina son: el conjunto de los participantes, las posiciones específicas, el conjunto de acciones permitidas y su vinculación a los resultados, los resultados potenciales que están vinculados a las secuencias individuales de las acciones, el nivel de control de cada participante sobre su elección, la información disponible a los participantes acerca de la estructura de la acción, los costos y beneficios que sirven de incentivos, y elementos disuasorios asignados a las acciones y resultados tanto positivos como negativos en la implementación.

En esta evidencia empírica se encuentra la información de cómo desde el nivel de la calle se hace frente a las situaciones de la acción en cuanto a cómo funciona la política en la realidad, en otras palabras describe la estructura de la acción.

Frente a la pregunta ¿Cómo definen la política de reintegración y esta cómo funciona en la práctica? La definen como una oportunidad que brinda el gobierno para tener una mejor vida y acceder a los derechos dentro de la civilidad y con buenas intenciones para la construcción de la paz “es una segunda oportunidad que se le están dando a algunas personas que se alejaron de su accionar cotidiano y estuvieron actuando al margen de la ley, entonces les da una segunda oportunidad para que mediante este proceso se vinculen a la vida civil y restituyan sus derechos” Ciudad Bolívar

Así mismo, consideran que en la práctica es una política que no trasciende, con tendencia a quedarse escrita, paternalista nuevamente que los que la diseñan

⁷⁹ Sabatier, Paul A. (2007), *Theories of the Policy Process*. p 29.

⁸⁰ Citada Sabatier, Paul A. (2007), *Theories of the Policy Process*. p 30.

desconocen la realidad de la población, que se limita a prestar servicios, no posesionada, crea incentivos perversos, con problemas de focalización tanto del tiempo como de los participantes, generadores de expectativas muy altas.

Estas percepciones en general están indicando externalidades que inciden negativamente sobre el impacto de la política.

También nos da luces acerca del porque los participantes desertan y no precisamente por que estén delinquiendo sino por factores que los desmotivan frente a su proceso cuando este ha sido bien llevado.

“Realmente en donde estamos nosotros de centros de servicios, hasta llegar arriba a la dirección general en realidad no hay trascendencia en el trabajo que nosotros hacemos una atención de diversos tipos o nos encargamos de hacer muchas cosas entre ellas poner la cara, pero para que esto se traduzca en cifras arriba hacia la dirección, entonces que yo vea que hay un impacto real que se pueda hablar de manera honesta a los colombianos y decirles “si el proceso de reintegración ya va en esto es mentira porque los únicos que sabemos de esto somos nosotros los que estamos acá, somos nosotros los que nos encargamos de cada persona, lo que sabemos como vive, que necesita, incluso sus problemas personales y cosa que uno en la practica va aprendiendo que se pueden hacer y que se le puede decir a una persona “mire haga esto” o no haga tal cosa” y ya, pero que haya estrategias institucionales para poder manejar a una persona como tal, no hay” Rafael Uribe.

“yo creo que la política de reintegración que se esta llevando acá en Bogotá, se esta llevando a medias se queda en política y papel, pero ya en la implementación como tal es donde vemos las falencias cuando vemos una persona que esta desde el 2003 tratando de quitarse el estigma de desmovilizado y todavía no puede porque le faltan una cantidad de cosas a las que el no quisiera acceder por que su formación cultural no se lo va a permitir, no quiere seguir estudiando, pero entonces se establecen una serie de reglas y requisito que le den un pale que diga “usted estuvo en el programa de

reintegración y ya no es desmovilizado sino es una persona común y corriente” entonces llegar a ese punto las personas ya están saturadas hablando de lo mismo por cinco años asistiendo a una serie de cosas que en ultimas no esta dando resultados y por eso los participantes se van y ya no quieren saber nada de esto” Ciudad Bolívar.

Cuando se indagó acerca del porque desertan los participantes las respuestas saturadas fueron porque no cumple con sus expectativas, por los contantes cambios, por la falta de credibilidad de los participantes, desmotivación, por el nivel de conciencia y la diferencia que se marca entre colectivos e individuales, por que laboralmente ya están reintegrados, no encuentran respuesta a sus necesidades particulares.

Como nos podemos dar cuenta los profesionales no consideran quienes desertan es porque están delinquiendo sino es por las mismas condiciones que el programa ha generado y que desmotiva a su clientes principales a continuar su proceso además de que el proceso para otras personas que se podría decir que ya están reintegradas por que ya trabajan formalmente, o tiene su propio negocio, logro la meta educativa el programa termina siendo una limitación frente a las labores que ellos tiene que adelantar en otras áreas de su vida.

Además que por los niveles de estigmatización que hay con la población la mayoría de casos exitosos no quieren evidenciarse porque consideran que se puede poner en riesgo su seguridad o hasta puede ser una causal de despido de trabajo, esto se puede comprobar con los conceptos psicosociales y en la mínima participación de ellos en actividades comunitarias de manera voluntaria.

En general refieren que no les gusta participar en actividades comunitarias para evitar juicios de valor y el rechazo de la comunidad, prefieren mantenerse en el anonimato, es otra externalidad negativa que afecta el proceso en la medida

en que como esta planteada la política es un enfoque con la comunidad y no se le puede obligar a la gente a que participe en dichas acciones.

Pese a lo anterior, de acuerdo a la ley 1424 de 2011 ellos están en la obligación de participar en este tipo de actividades que son de servicio social y reparación, pero la mayoría de los participantes no tienen un pensamiento consciente de que deben reparar los daños y no lo hacen voluntariamente sino por la obligatoriedad de la ley, considero que de esta manera no se puede generar transformaciones sostenibles sino convenientes.

Nuevamente se cae en generar resultados y no verdaderos procesos de transformación que son lo que apuntan desde una visión psicológica, a una verdadera reintegración y al sostenimiento de la convivencia en un marco legal.

Uno de los problemas de las políticas sociales, basados en el modelo de transferencia condicionada es que por medio de incentivos perversos generan dependencia económica de una política pero no transformaciones consientes, por ende, cambios que se mantengan eso es reforzar un poco el mercado de los atajos y reforzar a los participantes la visión de estado paternalista que tienen, cuando consideran que este es que les tiene que proveer todo lo necesario por el mínimo esfuerzo y mas cuando son considerados población especial o vulnerables, no genera autonomía.

Fragmentos como el siguiente, confirman el argumento anterior “desertan porque no les están cumpliéndolas expectativas que tenían del proceso de reintegración, porque lo que decía x era muy importante, si al comienzo me pintan como que me van a dar más dinero que en el grupo y luego y me estrello con una realidad totalmente diferente, donde, me obligan a ir a una serie de actividades además mensuales y cuatro por mes, que implica que yo pida una serie de permisos en el trabajo, que aunque acá en la institución digan que no trabaja la realidad es que ellos se la rebuscan, la gente se la tiene que rebuscar para su diario vivir, otra cosa es que por su condición no trabaje formalmente

pero de que trabaja, trabaja y entonces esta serie de actividades que le exige el programa goce que la gente se sature se canse y se valla, primero porque no le cumplieron las expectativas y segundo, porque tampoco le facilitan seguirse vinculando a una sociedad por medio del trabajo” Rafael Uribe.

“Hay dos aspectos decisivos en esta deserción uno. Que es el cambio permanente de estrategia y para la población no les fácil entender y adaptarse a los cambios esto genera desconfianza del programa y se van y dos, que el contenido mismo de las actividades son repetitivas y ya no les motiva porque ya conocen como se hace la actividad, es mas hasta ellos se la pueden hacer a uno” Ciudad Bolívar.

Lo anterior también da las bases para considerar que otra externalidad fuerte que incide en esta política son los factores del contexto social, político y cultural colombiano, ejemplo como meta no se puede tener una economía sostenible para todos lo clientes cuando el país tiene una cifra alta en desempleo, en pobreza y en trabajo informal y mas cuando se trata de la ciudad de Bogotá.

Además de tener en cuenta que se desconoce la población con la que se trabaja, también pareciera que se desconoce el contexto en donde funciona la política, es decir, los atributos de los estados del mundo⁸¹ y en este caso de nuestra sociedad.

4.2.5. Poder y Política

Es menester, aclarar que la definición de poder es utilizada desde el marco del comportamiento organizacional y se refiere, “la capacidad que tiene A de influir en el comportamiento de B, de modo que B actúe de acuerdo con los deseos de A. esta definición implica un potencial que no necesita realizarse para ser eficaz y una relación de dependencia”⁸²

⁸¹ Sabatier, Paul A. (2007), Theories of the Policy Process. p 39.

⁸² Robbins, Stephen, Comportamiento Organizacional. p 397.

En la organización se pueden dar diferentes tipos de poder, sin embargo de acuerdo a la evidencia el poder coercitivo es aplicado a esta estructura organizacional; French y Raven lo define “la base del poder coercitivo es el temor. Uno reacciona a este poder por temor a los resultados negativos que podían ocurrir si uno no cumpliera. Descansa en la aplicación, o en la amenaza de la aplicación, de sanciones físicas como la imposición de castigos, la generación de frustración, mediante la restricción de movimientos o el control por la fuerza de las necesidades básicas, psicológicas o de seguridad”⁸³

En este sentido se indagó sobre la definición del poder en la PRSE, como lo utilizan en la institución, las motivaciones políticas, la relación de la política de reintegración con el modelo democrático y/o los principios del buen gobierno.

acerca de cómo definen el poder en la PRSE y como es utilizado en la institución respondieron que el director es una figura de poder, el modelo burocrático de la institución, con el miedo, el uso de la fuerza manejado por medio del contrato, control económico que se sienten tratados también como participantes en la medida que son condicionados por el dinero ejemplo si fracasan en alguna acción en relación con su objeto contractual se les descuenta lo que la política tiene que rembolsar equivocadamente a un participante que no cumplió la meta en alguna de las áreas, factor que los motiva a que no cometan errores bajo presión, pero no se incentiva ni económica ni moralmente las acciones positivas del contratista que se salgan del marco contractual.

Existe tensión frente a los aspectos contractuales, los contratistas manifiestan que el error se castiga pero que los éxitos no son reconocidos, esta es una característica también de una sociedad burocrática así como Weber en la teoría de la clásica de la administración argumenta que la mayor motivación del hombre para genera los resultados esperados por la institución es el dinero, el hombre trabaja en función del dinero, aspecto con el que difiero porque en esta

⁸³ Ibid

realidad las motivaciones no son sólo económicas sino también de crecimiento profesional, un ejemplo de ello, es la insatisfacción que tienen frente a la desigualdad en las oportunidades para aspirar a otro cargo, ascender y está es una motivación de tipo profesional, además de la saturación que se hace en el discurso frecuente de los contratistas “que se reconozca la labor del contratista que es el que trabaja en la calle y realmente sabe cuales son los intereses y necesidades del participante” Kennedy, es decir que otra motivación para ellos es el reconocimiento, aclaro este reconocimiento valga la redundancia se caracteriza por la inclusión en la planeación, diseño e implementación de la estrategia no sólo como ejecutor de a política. Las siguientes respuestas soportan lo anterior:

“Con dinero, es una de las cosas mas importantes porque uno. Si usted como participante viene le damos plática y dos. Usted como contratista la embarra le quitamos la platica, si lo hace bien le damos su platica pero si no se la quitamos y cada rato amenazan con ello y es reiterativo, entonces pues que mas es en términos de plata” Rafael Uribe.

“Yo pienso que el control económico es la realidad, pero también el miedo y el silencio refuerza ese poder, porque hay cosas que son muy locas y uno no esta de acuerdo con el jefe pero como se le lleva la contraria al jefe si es un pequeño poder, e indiscutiblemente uno necesita del dinero pues para mantenerse y ellos lo saben, uno fiema el contrato aun sabiendo las condiciones tan perversas que nos ponen pero uno lo firma porque no hay mas ofertas, el contexto laboral no esta bueno en Colombia no hay otra opción entonces hay que firmar y quedarse y como dice el contrato usted ejecute no piense y si no le gusta pues váyase, esta es la empres para la que trabajamos no lo han dicho muchas veces y quien se para a decir lo contrario, injusto sí, pero nos callamos y eso les da poder” Engativá.

Frente a las motivaciones políticas los contratistas consideran que la PRSE es una estrategia de guerra par desarticular la población de los grupos “quitarle a

gente al enemigo” Kennedy; muestra tanto nacional como internacionalmente el mejor proceso de paz, mejorar la imagen de Colombia, intereses políticos, esto se baso en los siguientes hallazgos:

“Hay unos intereses políticos y una motivaciones en cuanto a desarmar ciertas organizaciones, de otra manera las AUC no eran grupos políticos, pero las FARC y otros grupos armados si lo han sido y no han logrado acabarlos desde su misma creación, desde hace muchos años con diferentes procesos, entonces hay un propósito de desramar” Kennedy.

“La política y el poder en Colombia están haciendo que todos estos programas sean un desastre, porque todas esas personas que esta en la cabeza de todas las entidades estatales lo que hacen es tomar de plataforma para llegar a un objetivo particular y no colectivo” Engativá.

Finalmente consideran que la relación entre la PRSE es con los principios del buen gobierno primero por que se encuentra escrito dentro de la misión, visión y objetivos estratégicos y resaltan el papel de la rendición de cuentas evaluándolo como lo que no, permite centrarse en los procesos reales, no consideran que los proceso sean transparentes y cuanto a eficiencia y eficacia solo se alcanza en cuanto a estadísticas.

En cuanto a la democracia refieren que en apariencia se participa y se elige quienes representan lo quieren tanto los participantes como los contratistas, pero que ellos en la realidad no han participado ni participantes ni de ellos han asistido en ese tipo de actividades y que también un indicador de ellos es que no se promueve la participación política y ciudadana de la población objeto que los reintegrados no se han organizado primero porque muchos de ellos no quieren evidenciarse y segundo tampoco les incentiva dicha participación.

“Yo creo que es que al programa no les conviene que ellos se organicen y participen activamente en los proceso de planeación y que de pronto piensan

es que si se organizan como un grupo social o comunidad se van en contra de la institución y hacen quedar mal el proceso, en esta medida no les interesa generar competencias reales en cuanto a participación” Kennedy.

“La política de reintegración es mas bien coherente con el sistema actual en que funcionamos, que no creo particularmente que sea un modelo democrático pero si es coherente con la gerencia publica, de gerenciar el Estado como una empresa social que tiene unos valores y unos principios que identifican la entidad y ene esta caso serian los del buen gobierno” Rafael Uribe.

Para cerrar considero que este ejerció de los grupos focales demostró que el malestar no es solamente percibido por un grupo de contratistas de un centro de servicios, sino es un malestar general de los contratistas de Bogotá, a lo que hay que prestar seria atención con esta serie de alertas que generaron acerca de la implementación en la ciudad.

Efectivamente la institución tiene que generar estrategias que no solo motiven a los contratista a mantener la pasión por su trabajo sino también a los participantes a que culminen un proceso exitoso y que no se prolongue mas para aquellas personas que ya cumplieron mas de cinco años de estar en el proceso es una necesidad tanto para el gobierno de demostrar cifras de que lleva un proceso éxitos, pero también es una necesidad del participante que ya esta reintegrado, trabaja es independiente etc., y que tiene que continuar con una ruta que limita las labores que realmente responden a sus necesidades básicas.

Pese a que el modelo es de características burocráticas es importante resaltar que en el contexto Colombiano aplica la tesis de Page⁸⁴ quien considera que los funcionarios públicos pueden ser vistos como una elite de poder y que pone en peligro el control democrático sobre la formulación de políticas, esto se relaciona con el argumento de los contratistas, que consideran que la división

⁸⁴ Citado por Hill, Michael (2002) Implementing Public Policy. p 29.

de trabajo ahora esta en función de quienes son los funcionarios y quienes son los contratistas.

Así mismo, que posiblemente no existe la democracia por la poca participación en la toma de decisiones de quienes conocen la población, el efecto negativo de esta consideración demuestra el peligro del que Page nos habla en la formulación de políticas; en que la administración y la política no son variables excluyentes.

Page (1985)⁸⁵ sobre la relación entre burocracia y democracia, refiere que “un sistema es mas democrático cuando los antecedentes socioeconómicos y étnicos de los altos funcionarios del gobierno se parecen a los de la nación como un todo” en este sentido, considero que la burocracia no permite la democracia, por que no se reconocen que similitudes que hay entre la población que presta el servicio y de quienes la recibe, incluso las necesidades que son planteadas desde el ideal no desde la realidad del pueblo o de las mayorías, razón por la cual no hallo una articulación entre estos conceptos en la PRSE.

⁸⁵ Citado por Hill. p 28.

CONCLUSIONES

Como ya hemos visto a partir de los dos modelos de análisis se logra reconocer las diferencias en las percepciones que hay entre contratistas y funcionarios, es de señalar que de acuerdo con la teoría de Hill la forma en que se aplica la política varía, a la forma en que múltiples actores responden a la complejidad y a las variaciones del contexto.

Así mismo, como Sabatier⁸⁶ refiere que en el campo de acción de las políticas, hay varios factores que influyen sobre la toma de decisiones, los cambios y las funciones de la política. En la realidad de la misma, se tienen que valorar cada una de estas variables que inciden en su funcionamiento y generar planes de mejoramiento o de acción, que contrarresten los efectos negativos que pueden limitar el alcance del objetivo.

Además es pertinente tener en cuenta que los constantes cambios o las condiciones de ambigüedad de los gobiernos⁸⁷, pueden incidir negativamente sobre el funcionamiento de la política, por que cada uno puede ver el mismo problema desde diferente óptica y tener diferentes intereses, por ende, cambiar los modelos establecidos desconociendo lo que se ha hecho. Lo cual no es viable para la política en relación a la continuidad de los procesos.

Es necesario tener en cuenta las lecturas y visiones de los burócratas del nivel de la calle, para generar acciones que puedan asegurar el proceso de implementación exitosa⁸⁸, es decir, un enfoque mixto⁸⁹ y que éste se vea reflejado en la estructura organizacional de la institución.

Al igual que Lipsky⁹⁰ considera que el aporte de los burócratas de la calle deben ser crucial para justificar las estrategias metodológicas, pese a que no

⁸⁶ Sabatier p 70

⁸⁷ Felman citado por Sabatier, Paul A. (2007), theories of the policy process p 70

⁸⁸ Hill, Michael (2002) Implementing Public Policy. p 39.

⁸⁹ Ibid. p 56.

⁹⁰ Ibid. p 52.

ignora que se deben utilizar mecanismos de control para garantizar el cumplimiento; en este sentido que se tenga claridad de quienes van a participar y hasta donde van a participar ayuda a que se de un acertado proceso político, empero, no se debe generar tantas expectativas e ideales a los de abajo.

Por otro lado retomado lo que refieren los autores Hjern y Porter⁹¹ “una vez tenemos claro quien participa, como y con que efectos en los procesos políticos, entonces podemos empezar a pensar en como la política y la administración puede y debe ser (re) combinados en el proceso político” esta seria la apuesta para la implementación perfecta. En palabras de Sabatier⁹² el problema es de interacciones, para la realidad de la ACR es necesario apostar sobre la interacciones en los diferentes niveles y también interinstitucionalmente.

Es una prioridad establecer normas, reglas, lenguaje corporativo y estrategias claras, para que toda la institución las maneje y así se refleje como una organización consolidada y no fragmentada.

También es necesario que la institución se visibilice, una de las demandas de los contratistas es que se necesita el apoyo de otras instituciones para lograr mayor impacto de la política, y que esta gestión interinstitucional consideran que desde abajo ya se ha realizado pero que son pequeños los convenios a los que se llegan y cortos, por ello se necesita mayor presencia de la institución para apostarle a la sostenibilidad de la política y se facilite la inserción de la población, según Ostrom⁹³ el problema se define como la invisibilidad de las instituciones, el autor considera que las instituciones existen en la mentes, comparten conceptos pero no son explicitas y que esto es uno de los problemas a los que se tiene que enfrentar cuando van a ser medidas, por ello es necesario hacer hincapié en las normas de uso en vez de centrarse en las de

⁹¹ Citados por Hill, Michael (2002) Implementing Public Policy. p 55.

⁹² *Ibid.* p 50.

⁹³ Citada por Sabatier, Paul A. (2007), Theories of the Policy Process. p 23.

forma, con ello se busca una identidad, y si ahora la ACR es entidad tiene que reforzarlas y generar sentido de pertenecía y reconocimiento interinstitucional.

Considero que el cambio de alta consejería a entidad del Estado es un buen momento para concretar las normas y establecer claramente el modelo gerencial, los mecanismos de control pero ello debe ser en consenso para crear una comunidad con atributos en pro de la reintegración y comprometida con la misma pero deber ser lógico y congruente desde los altos niveles hasta los más bajos.

Mi interés como analista⁹⁴ es determinar que factor de la estructura gerencial afecta el campo de acción, y los resultados generados en este caso específico existen variables como la falta de claridad en las normas, la falta de consenso en las tomas de decisiones, la inclusión leve de los aprendizajes, tener una referencia o teoría de cambio implícita, la gobernanza, los marcos múltiples, la ambigüedad⁹⁵, supuestos⁹⁶, orden temporal⁹⁷, la lógica de la manipulación política⁹⁸ han incidido en que en nueve años no exista una comunidad que legítimamente este reintegrada y haya alcanzado los objetivos de la reintegración, se ha logrado un impacto en cuanto estadísticas no en cuanto proceso, de hecho en la actualidad se volvió un interés del gobierno actual por saber cuantas personas se van a graduar del proceso, es decir, cuantas realmente están reintegradas.

Esta política no puede continuar en la lógica de ensayo y error, es menester que concrete resultados de proceso y además genere estrategias para su reconocimiento ante instituciones locales, distritales, nacionales e internacionales pero como una entidad solida, que forje confianza en los diferentes clientes y trabajadores, que las normas estén claras no solo para el proceso de reintegración sino para la entidad como tal.

⁹⁴ Ostrom, citado por Sabatier, Paul A. (2007), *Theories of the Policy Process*. p 35.

⁹⁵ Felmann 1989 citado por Sabatier, Paul A. (2007), *Theories of the Policy Process*. p 66.

⁹⁶ *Ibid.* 68

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.* 69

Es menester reconocer las fallas de la implementación, para disminuir el margen de error y así evitar las consecuencias negativas que afectan las esferas, sociales, políticas y culturales de nuestro país; que de una u otra manera ya se están haciendo presentes, como la reincidencia en cuanto a la conformación de grupos ilegales BACRIM, la desconfianza en los entes del Estado y la ausencia del mismo en la regiones en donde se presenta la problemática,, la falta de legitimidad de la política en sí. Son factores que limitan no solamente el alcances de los objetivos de la política de reintegración, sino que generan un Estado en desintegración social, y mas cuando el objetivo es construir la paz, lo que implica que haya un Estado de armonía social, el cual bajo estas condiciones no es posible lograr ni para esta población ni para otras especiales o vulnerables, en donde la realidad es virtual y se crean políticas sin tener en cuenta las realidades.

BIBLIOGRAFIA

- Boletín medios para la paz. Capítulo 8. 2009
- Colombia. Instituto colombiano de normas técnicas y certificación (INCONTEC), (2008), compendio. Tesis y otros trabajos de grado, Bogotá, INCONTEC.
- Daniel K. Schneider, Qualitative Data Analysis, TECFA, University of Geneva
- David R. Thomas, (2003) A general inductive approach for qualitative data analysis, University of Auckland, New Zealand
- DNP, (2010) evaluación de resultados de la política de reintegración social y económica para personas y grupos armados al margen de la ley en Colombia 2008 – 2010, informe final ajustado Unión Temporal Econometría Consultores – SEI S.A.
- Documento CONPES 3554, Política Nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales. (2008)
- Gandur, Miguel (2009) evaluación del esquema institucional de la política nacional de reintegración social y económica de personas y grupos armados ilegales –prse, dnp
- Hill, Michael (2002) implementing Public Policy: governance in theory and in practice, California, Sage.
- Ley 975 de 2005
- Medina Gallego Carlos y Vargas Alejo. Conflicto Armado y procesos de paz en Colombia. 2006
- OACP y ACR, (2010) Desarme, Desmovilización y Reintegración-DDR en Colombia, Lecciones Aprendidas y Resultados del Proceso 2002 – 2010
- Patiño Díaz, Gustavo. Citas y Referencias bibliográficas. 2ª.ed. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2007.
- Robbins, Stephen, comportamiento organizacional.8ª.ed. México, Prentice hall, 1999.
- Sabatier, Paul A. (2007), Theories of the Policy Process, California, Westview.
- Sampieri, Roberto (2000), metodología de la investigación, 2ª.ed, Mexico, Mc Graw Hill

Weiss Carol (2001) investigación evaluativa, métodos para determinar a eficiencia de los programas de acción. Trillas

www.reintegracion.gov.co

www.ccb.org.co

www.gobiernobogota.gov.co

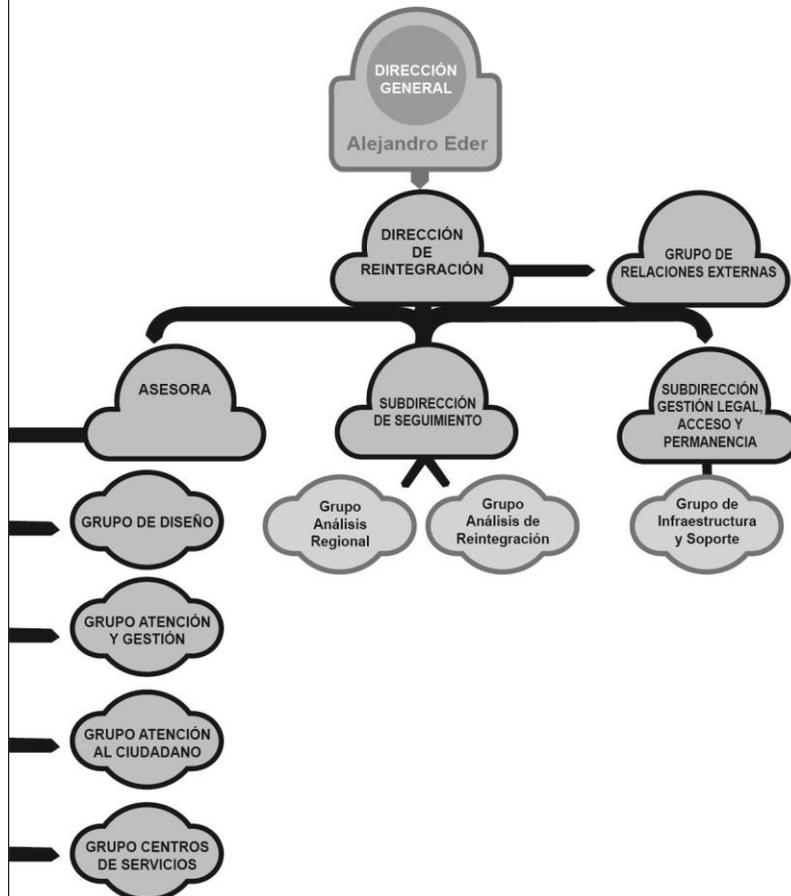
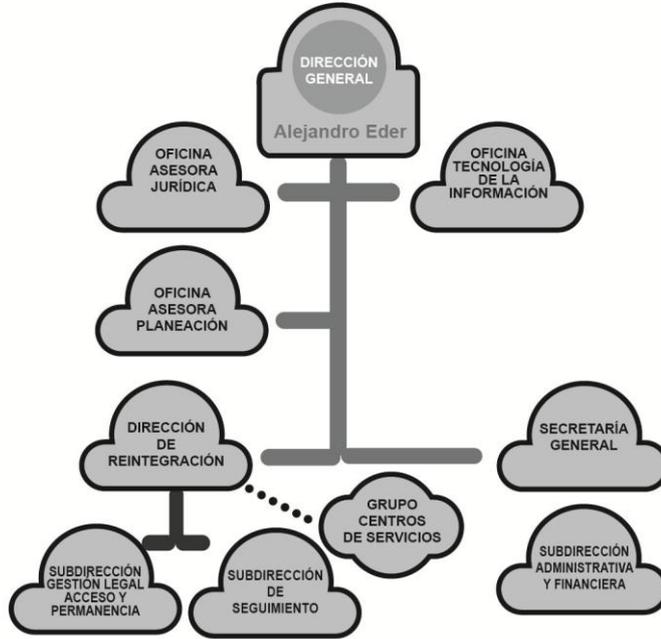
www.mapp-oea.org

www.observatoriodereintegracion.org

ANEXOS

ANEXO 1 ESTRUCTURA GERENCIAL DE LA ACR 2012

NUEVA ESTRUCTURA DE LA AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN



ANEXO 2



PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Entrevista semiestructurada

Datos de identificación:

Centro de servicios _____

Nombre entrevistada: _____

Cargo: _____

Correo electrónico _____

Fecha: _____

No total de participantes _____

No. de Reintegradores _____

Localidades o municipios que atienden: _____

MODELO DE GERENCIA

1. De acuerdo a la estructura organizacional actual ¿como considera usted que influye ésta en la consecución de los objetivos de la política?
2. Que caracteriza el funcionamiento de esta estructura(normas-valores-reglas-estrategias- relaciones-procedimientos operativos)
3. ¿Cómo se construyen las relaciones de trabajo en los diferentes niveles?

4. En una escala de 1 a 5; en donde 1 es lo mas bajo y 5 es lo mas alto, ¿como evalúa el modelo de gerencia? y ¿Por qué?
5. En la actualidad usted que puede rescatar de la anterior estructura organizacional y como complementaria la actual.

COOPERACION ENTRE AGENCIAS

6. Teniendo en cuenta que la institución también es un cliente para la ACR ¿Cuales son las organizaciones con las que se cuenta y con las que se aspira contar?
7. ¿Qué estrategias de cooperación utilizan con las entidades públicas y privadas?
8. En una escala de 1 a 5; en donde 1 es lo mas bajo y 5 es lo mas alto, ¿como evalúa el nivel de corresponsabilidad de las instituciones, tanto publicas como privadas? Y ¿Por qué?
9. ¿Qué limitaciones percibe que hay en las estrategias de cooperación con las entidades públicas y privadas?

TOMA DE DECISIONES

10. ¿Quiénes toman las decisiones y con base en que las toman(consejos comunales- información de los reintegradores)?
11. ¿Como cree usted que afecta (positiva o negativamente) las decisiones que se toman en los altos niveles, sobre la dinámica de los centros de servicios con los reintegradores y con la población objeto?
12. ¿Cómo toman las decisiones sobre la estructuración de los servicios?
13. ¿Qué problemas considera que hay en la toma de decisiones en relación con la consecución del objetivo de la política?

POLITICA Y ACCION

14. ¿Cómo define usted la política nacional de reintegración?

15. ¿Cómo funciona la institución en la práctica?
16. ¿Qué sostenibilidad a lo largo del tiempo considera que tiene esta política? Y ¿porqué?
17. ¿Cuales son las razones por la cuales usted considera, que hay deserción en el proceso de reintegración y que estrategias implementan para evitarla?

PODER Y POLITICA

18. ¿Qué relación hay entre PNRSE y el modelo democrático del contexto colombiano?
19. ¿Quién participa, como y con que efectos en los procesos de la política?
20. Teniendo en cuenta que las tácticas de poder son “las formas en que los individuos traducen las bases de poder a acciones específicas”
¿Cómo considera que se caracteriza y se utiliza el poder en la institución? (sanciones-coaliciones-autoridad superior)
21. Para finalizar usted que le mejoraría o implementaría a la PNRSE para garantizar su éxito y sostenibilidad

OBSERVACIONES:

ANEXO 3



PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

FORMULARIO GRUPO FOCAL CON PROFESIONALES REINTEGRADORES DE LA ACR

Departamento: _____

Municipio: _____

Centro de servicios del Grupo Focal:

Reintegradores	Nombres y apellidos	Edad	Profesión y Tiempo de servicio
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			

GUIA PARA GRUPO FOCAL CON PROFESIONALES REINTEGRADORES DE LA ACR
Nota para el Facilitador: Los objetivos del grupo focal con los profesionales reintegradores es explorar y comprender la dinámica de la política nacional de reintegración desde su visión como trabajadores de campo, ya que ustedes cuentan con la experiencia y el contacto con la población objeto, lo que les permite articular su comprensión desde la administración y la política vs la política y la ejecución; es decir desde como esta implementada la PNR y como funciona en la realidad.

MODELO DE GERENCIA

1. De acuerdo a la estructura organizacional actual ¿como considera usted que influye ésta en la consecución de los objetivos de la política?
2. Caractericen el modelo de gerencia desde su comprensión

COOPERACION ENTRE AGENCIAS

3. ¿como evalúa el nivel de corresponsabilidad de las instituciones, tanto publicas como privadas? Y ¿Por qué?
4. ¿Qué limitaciones percibe que hay en las estrategias de cooperación con las entidades públicas y privadas?

TOMA DE DECISIONES

5. ¿Quiénes toman las decisiones y con base en que las toman (consejos comunales- información de los reintegradores- tienen alguna influencia sobre dicha toma de decisiones?
6. ¿Que problemas considera que hay en la toma de decisiones en relación con la consecución del objetivo de la política?

POLITICA Y ACCION

8. ¿Cómo define usted la política nacional de reintegración?
9. ¿Cómo funciona la institución en la práctica?
10. ¿Cuales son las razones por la cuales usted considera, que hay deserción en la política?

PODER Y POLITICA

11. ¿Qué motivaciones políticas consideran que hay en la PNR?
12. ¿Como definen el poder en esta política?
13. ¿Como sienten ustedes que utilizan el poder en esta institución?
14. ¿Qué relación hay entre PNRSE y el modelo democrático del contexto colombiano?

¿Ustedes tienen alguna otra pregunta o quieren decir alguna otra cosa?
Muchas gracias por su participación.